

VU Research Portal

Maatschappelijke kosten en baten van het Waarborgfonds Kinderopvang

Koopmans, C.C.; Berden, C.; Kerste, M.

2011

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Koopmans, C. C., Berden, C., & Kerste, M. (2011). *Maatschappelijke kosten en baten van het Waarborgfonds Kinderopvang*. (SEO Economisch Onderzoek; No. 2011-36). SEO.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

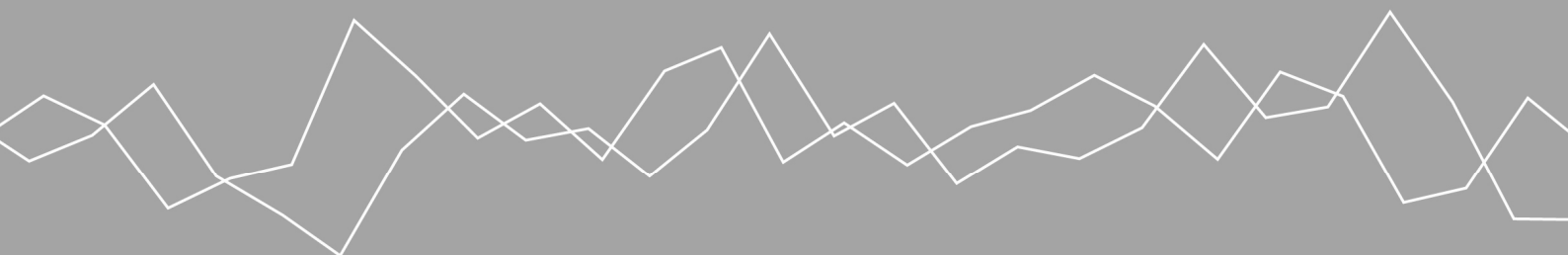
Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Maatschappelijke kosten en baten van het Waarborgfonds Kinderopvang



seo economisch onderzoek

Amsterdam, juni 2011
In opdracht van het Waarborgfonds Kinderopvang

Maatschappelijke kosten en baten van het Waarborgfonds Kinderopvang

Carl Koopmans
Caroline Berden
Marco Kerste
m.m.v. Michiel de Nooij



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2011-36

ISBN 978-906733-609-3

Copyright © 2011 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 Aanpak van de MKBA	3
2.1 Uitgangspunten.....	3
2.2 Beleidsalternatieven versus nulalternatief.....	4
2.3 Jaarlijkse kosten en baten.....	4
2.4 Gehanteerde definitie kinderopvang.....	6
3 Kinderopvang en het Waarborgfonds	7
3.1 Ontwikkelingen in de kinderopvang	7
3.2 Het Waarborgfonds	8
3.3 Alternatieve borgstelling: BBMKB.....	13
4 Alternatieven en effecten	15
4.1 Alternatieven	15
4.2 Effecten.....	18
4.2.1 Financieringskosten en de prijs van opvang	20
4.2.2 Kredietverlening en opvangcapaciteit	29
4.2.3 Kwaliteit en professionaliteit van de sector	40
4.2.4 Arbeidsparticipatie.....	45
4.2.5 Vrije tijd en onbetaalde arbeid.....	48
4.2.6 Aantal geboortes	50
4.2.7 De ontwikkeling van kinderen.....	51
4.2.8 Overige effecten.....	52
5 Kosten en baten	63
5.1 Alternatief 1: Het Waarborgfonds	63
5.2 Alternatief 2: Het Waarborgfonds als kennisinstituut.....	64
5.3 Alternatief 3: Het Waarborgfonds als borginstituut.....	65
5.4 Alternatief 4: Extra eigen vermogen van de overheid.....	66
5.5 Alternatief 5: Grotere borgcapaciteit door achtervangconstructie.....	67
5.6 Alternatief 6: Hogere hefboom en strikter risicomanagement	68
5.7 Alternatief 7: Waarborgfonds onder andere voorwaarden.....	68
5.8 Alternatief 8: Ook als keurmerkstituut.....	70
6 Slotbeschouwing	73
Literatuur	75
Bijlage A Rentevoordeel met borg	79

Bijlage B	Andere waarborginstellingen.....	83
Bijlage C	Achterliggende berekeningen	87
Bijlage D	Berekening marktpotentieel	91
Bijlage E	Kosten en baten naar actoren	99

Samenvatting

Stichting Waarborgfonds Kinderopvang

De Stichting Waarborgfonds Kinderopvang staat sinds 1998, gefaciliteerd door de overheid, de kinderopvangsector ‘met raad en daad’ terzijde. Het Waarborgfonds Kinderopvang doet dit vanuit een onafhankelijke positie naar eigen inzicht; het Waarborgfonds is geen Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) maar stemt zijn activiteiten nadrukkelijk af met de overheid, banken en de sector kinderopvang. Het Waarborgfonds Kinderopvang ondersteunt enerzijds door het verstrekken van financiële borgstellingen aan ondernemers en hun banken. Anderzijds draagt het Waarborgfonds sinds 2000 bij aan professionalisering van de bedrijfsvoering in de kinderopvangsector op het vlak van ondernemen, investeren en huisvesting. Het Waarborgfonds Kinderopvang wil door zijn professionaliseringsactiviteiten ook een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de transparantie in de sector. Het doet dit onder meer door het jaarlijks in kaart brengen van de financiële positie van de sector kinderopvang in de vorm van het Sectorrapport Kinderopvang. Het Waarborgfonds beoogt door deze inspanningen een substantiële bijdrage te leveren aan het maatschappelijk rendement van de uitgaven aan kinderopvang.

Het Waarborgfonds Kinderopvang heeft behoefte aan een helder inzicht in de maatschappelijke kosten en baten van het Waarborgfonds. Hierbij gaat het om twee vragen: of het bestaan van het Waarborgfonds per saldo bijdraagt aan de welvaart in brede zin, en of en hoe het beter kan. Om deze vragen te beantwoorden is een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd¹. De MKBA identificeert de maatschappelijke en economische effecten van het Waarborgfonds en drukt deze effecten zoveel mogelijk in geld uit. De MKBA maakt daarmee ook inzichtelijk wat de economische aangrijpingspunten van het Waarborgfonds zijn. Het doet dit door te laten zien waar de kosten en baten zitten en hoe groot zij zijn. Op deze wijze biedt de MKBA ook aanknopingspunten voor verbetering van producten en diensten en herpositionering van het Waarborgfonds. Ook wordt de afweging tussen kosten en baten van verschillende beleidsalternatieven beter ‘gestroomlijnd’; door effecten te kwantificeren worden varianten immers makkelijker te vergelijken en te beoordelen op hun effecten. Een MKBA dwingt daarnaast scherpte in de discussie af: voor het bepalen van kosten en baten moet precies worden gedefinieerd over welke activiteiten en effecten het eigenlijk gaat. Op deze wijze is met de MKBA kinderopvang niet alleen een rapport met kosten en baten geschreven, maar ook meer inzicht ontstaan in de betekenis van het Waarborgfonds Kinderopvang voor de kinderopvang in Nederland.

¹ Deze MKBA is ongeveer tegelijk uitgevoerd met een MKBA van diverse beleidsmaatregelen in de kinderopvangsector, die in juni 2011 is gepubliceerd (Kok *et al.*, 2011).

Werkwijze en alternatieven

In de MKBA is allereerst een ‘groslijst’ opgesteld van de alternatieven die met elkaar kunnen worden vergeleken. Daarbij zijn de volgende alternatieven gedefinieerd:

- Nulalternatief: geen Waarborgfonds, kinderopvanginstellingen kunnen de BBMKB²-regeling gebruiken;
- Beleidsalternatieven:
 1. Het Waarborgfonds in de situatie van 2011. Het Waarborgfonds heeft twee taken, namelijk het borgen van leningen en het versterken van de sector door kennisontwikkeling en -verspreiding;
 2. Het Waarborgfonds als puur kennisinstituut, inclusief het voortzetten van de begeleiding van kredietaanvragen en algemene verstrekking van informatie aan de sector, maar zonder borging;
 3. Het Waarborgfonds als puur borginstituut. Er wordt dan geen informatie aan de sector meer verstrekt;
 4. Een grotere borgcapaciteit door een hoger eigen vermogen van het Waarborgfonds, waarbij de overheid dit extra vermogen verschaft;
 5. Een grotere borgcapaciteit door een achtervangconstructie via de deelnemende kinderopvangorganisaties;
 6. Een hogere hefboomfactor in combinatie met een strikter risicomanagement;
 7. Het Waarborgfonds met andere voorwaarden:
 - a. Optimaliseren feestructuur en verhogen van de fee (per 1 januari 2011 in gang gezet);
 - b. Combineren van borgen van Waarborgfonds en BBMKB;
 - c. Beperking van borgstelling tot instellingen met een hoog risico;
 8. Het Waarborgfonds ook als keurmerkinstituut. De huidige taken worden uitgebreid met een toezichhoudende rol op de kwaliteit van de sector. Dit kan meerdere invullingen hebben. Zo kan het gaan om een keurmerk met betrekking tot de bedrijfsvoering of een keurmerk met betrekking tot de pedagogische kwaliteit of een combinatie van beide.

Van drie alternatieven zijn geen kosten en baten berekend. Alternatief 6 (hogere hefboomfactor; strikter risicomanagement) leidt tot meer capaciteit voor borgstellingen maar betekent ook dat minder goed presterende organisaties soms geen borg zullen krijgen. Het is binnen de scope van dit onderzoek niet mogelijk gebleken om de kosten en baten hiervan te kwantificeren. Het combineren van borgen van Waarborgfonds en BBMKB (alternatief 7b) maakt het mogelijk dat het Waarborgfonds zijn kennis bij meer leningen kan inzetten, maar dat brengt ook hogere bureaunkosten met zich mee. Hoe dit per saldo zal uitvallen is onduidelijk. Uit een rol voor het Waarborgfonds als keurmerkinstituut (alternatief 8) kunnen belangrijke maatschappelijke baten voortkomen, maar dit hangt af van de concrete vormgeving van het keurmerk en van ontwikkelingen in de sector.

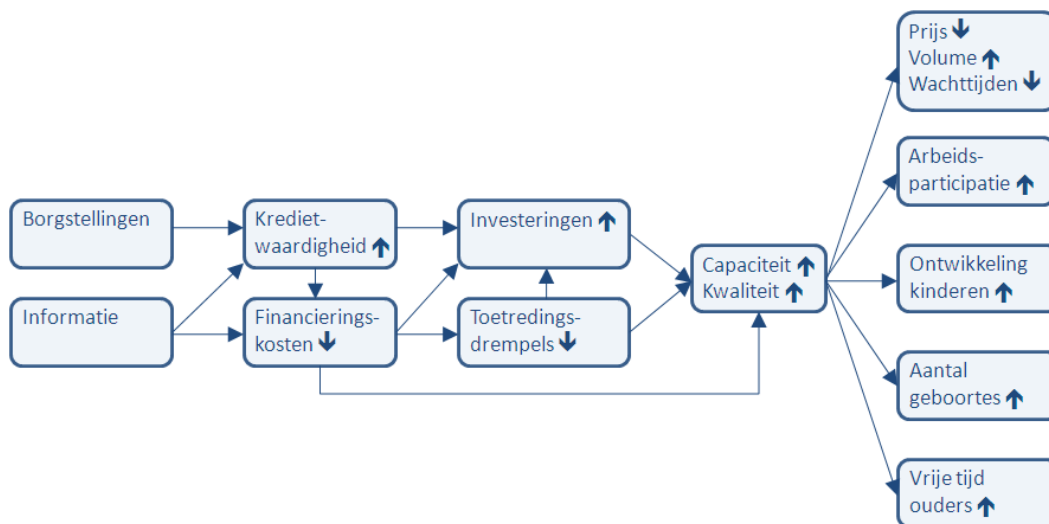
² Besluit Borgstelling MKB kredieten.

Vervolgens is nagegaan welke effecten de verschillende alternatieven hebben en hoe deze effecten samenhangen. Dit is weergegeven in de oorzaak/gevolgketen in onderstaande figuur. De figuur laat zien dat de uiteindelijke potentiële maatschappelijke baten zijn:

- een lagere prijs voor kinderopvang;
- meer kinderopvangplaatsen en/of een hogere kwaliteit;
- kortere wachtlijsten (en daardoor meer keuzevrijheid);
- een hogere arbeidsparticipatie;
- effecten op de ontwikkeling van kinderen;
- een hoger aantal geboortes;
- extra vrije tijd voor werkende ouders.

De andere effecten in de figuur komen ook voort uit het Waarborgfonds en zijn onderdeel van de keten van outputs. Voorbeelden zijn lagere financieringskosten voor kinderopvanginstellingen en een grotere opvangcapaciteit. Naast de baten zijn er ook kosten: van het Waarborgfonds zelf en van subsidies op extra kindplaatsen.

Figuur S.1 Oorzaak/gevolgketen



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Daarna is onderzocht welke informatie nodig is om de effecten van de alternatieven in te schatten; en of die informatie voorhanden is. Uit onderstaande tabel blijkt dat voor de meeste effecten voldoende informatie beschikbaar is om de effecten in kosten en baten uit te drukken.

Tabel S.1 Literatuur en berekeningen gebruikt om kosten en baten te schatten

Effect op	Aanpak
Baten Waarborgfonds zelf	Vooraf beleggingsopbrengsten van het garantievermogen. Daarnaast kleine kosten voor het uitbetalen voor borgen waarvan de lening niet terugbetaald kan worden. Gekwantificeerd op basis van jaarverslagen.
Kosten Waarborgfonds zelf	Vooraf bureaunkosten. Gekwantificeerd op basis van jaarverslagen.
Baten voor banken	Het Waarborgfonds neemt banken werk uit handen en verkleint hun risico's wellicht meer dan ze doorgeven via een renteverlaging. Dit effect is echter niet te kwantificeren.
Opvangcapaciteit	Nagegaan welk deel van de leningen niet zou doorgaan zonder borg van het Waarborgfonds, en met hoeveel kindplaatsen dit correspondeert.
Financieringskosten	Lagere kosten van leningen voor kinderopvangorganisaties. Ingeschat op basis van literatuur.
Kwaliteit en professionaliteit van de sector	Geschat m.b.v. het prijsverschil van advies van het Waarborgfonds en de marktprijs, afnemende vraag en een lineaire vraagcurve.
Prijs van opvang	Berekend via het effect op de financieringskosten en het effect op de professionaliteit van de sector.
Wachttijsten	Extra consumentensurplus geschat van de ouders die niet meer hoeven te wachten (en dus ook meer keuzevrijheid hebben)
Arbeidsparticipatie	Geschat op basis van het aantal extra kindplaatsen dat het Waarborgfonds creëert en het deel daarvan dat tot extra arbeidsaanbod leidt. Baten komen grotendeels terecht bij de overheid/belastingbetalers.
Uitkeringslasten	Geschat op basis van het effect op arbeidsparticipatie. Inschatting gemaakt over het deel van het extra arbeidsaanbod dat voorafgaand aan de extra gecreëerde kindplaatsen verbonden was aan een uitkering.
Ontwikkeling van kinderen	Internationale literatuur bestudeerd. Zowel positieve als negatieve effecten. Effect lijkt per saldo niet groot te zijn. Niet gekwantificeerd.
Aantal geboortes	Beperkte literatuur beschikbaar; effect is klein. Niet gekwantificeerd.
Kosten aanbieders	Extra risico dat kinderopvangorganisaties lopen in een achtervangconstructie
Vrije tijd ouders	Geen direct effect van kinderopvang op vrije tijd gevonden in literatuur. Wel verloren vrije tijd door extra arbeidsparticipatie als kostenpost meegenomen.
Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)	Betreft extra subsidies van de overheid en bijdragen van werkgevers (kostenpost). Geschat op basis van het aantal extra plekken dat het Waarborgfonds creëert.
Opportunitetskosten waarborgkapitaal	Kosten gemiste rente over het bedrag dat bij het Waarborgfonds staat. Berekend met standaard rentevoeten voor MKBA's.
Kosten belastingheffing	Welvaartsverlies/winst door hogere/lagere belastingen. Berekend met verhoudingsgetal op basis van literatuur.

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Bevindingen

De kosten en baten van de alternatieven lopen sterk uiteen. Een gemeenschappelijk kenmerk is echter dat het saldo in de meeste alternatieven positief is, met een flinke bandbreedte. Bij informatievoorziening zonder borgen (alternatief 2) is het saldo minder duidelijk. Een Waarborgfonds zonder informatievoorziening (alternatief 3) lijkt ongeveer even rendabel als met informatievoorziening (alternatief 1). Zo beschouwd lijkt de informatievoorziening aanvullend en complementair te zijn ten opzichte van het verstrekken van borgen. Hierbij geldt echter dat de kosten en baten van informatievoorziening op een globale manier zijn bepaald. De borgingsactiviteiten (alternatief 3) zijn maatschappelijk rendabel; en dat geldt ook voor uitbreiding daarvan (alternatieven 4 en 5). Wijziging van de voorwaarden waaronder borgen worden verstrekt (alternatief 7) heeft weinig invloed op de maatschappelijke rentabiliteit.

Uit tabel S.2 volgt dat een hogere arbeidsparticipatie en kortere wachtlijsten voor kinderopvang de grootste baten vormen. Dit komt doordat de borgen van het Waarborgfonds meer leningen mogelijk maken, hetgeen leidt tot extra kindplaatsen, waardoor vooral vrouwen vaker en langer gaan werken. De effecten op de arbeidsparticipatie zijn qua volume niet zeer groot: bij alternatief 1 maximaal 1.673 fte. Maar de maatschappelijke waarde van een extra persoon die gaat werken is hoog: circa € 40.000,- per jaar. De vermindering van wachtlijsten leidt ook tot forse baten, omdat de wachtlijsten voor de ouders met grote maatschappelijke kosten gepaard gaan. Verreweg de grootste kostenpost is de extra subsidie (kinderopvangtoeslag en werkgeversbijdragen) die voor de extra kindplaatsen wordt verleend.

Tabel S.2 Netto baten (in miljoenen € per jaar) waarschijnlijk positief

Alternatief	Totale kosten (in mln €/jaar)		Effect op arbeidsparticipatie (in fte)		Totale netto baten (in mln €/jaar)	
	Ondergrens	Bovengrens	Ondergrens	Bovengrens	Ondergrens	Bovengrens
1. Het Waarborgfonds, situatie van 2011	-13,3	-92,3	128	1.673	1,7+PM	39,0+PM
2. Het Waarborgfonds als puur kennisinstituut (zonder borging van leningen)	-2,6	-5,5	6	88	-1,7+PM	4,3+PM
3. Het Waarborgfonds als puur borginstituut (zonder informatieverstrekking)	-11,8	-86,9	122	1.589	2,5+PM	38,1+PM
4. Het Waarborgfonds met meer eigen vermogen, verstrekt door de overheid	-24,5	-184,2	238	3.358	3,6+PM	79,8+PM
5. Het Waarborgfonds met een achtervangconstructie via deelnemende kinderopvangorganisaties	-14,6	-182,9	128	3.356	0,4+PM	79,6+PM
7. Het Waarborgfonds met andere voorwaarden:						
a. Optimaliseren feestructuur en hogere fees	-13,3	-92,3	128	1.672	1,8+PM	39,1+PM
c. Beperking borgen tot instellingen met hoog risico	-11,7	-87,7	109	1.589	1,1+PM	37,1+PM

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Bij deze resultaten moet worden aangetekend dat de kinderopvangsector zich in een periode van grote veranderingen bevindt. Subsidies zullen worden verminderd en de wachtlijsten zullen naar verwachting afnemen. De veranderingen in de sector hebben als gevolg dat de uitgevoerde MKBA sterk het karakter van een momentopname heeft: een 'foto' van 2011. De MKBA valt positief uit, maar het beeld is niet stabiel: afhankelijk van ontwikkelingen in de markt en het aanpassingsvermogen van het Waarborgfonds daaraan kunnen de resultaten van de MKBA zowel in gunstige als in ongunstige zin veranderen. Zo zijn de effecten van het Waarborgfonds op de wachtlijsten (een baat) en op de subsidies (een kostenpost) belangrijke onderdelen van de MKBA. Beide posten zullen naar verwachting in de loop van de komende jaren dalen (deels ook in onderlinge samenhang), maar gegeven de onzekerheid over het overheidsbeleid en de effecten daarvan, laat de omvang van deze veranderingen zich nu nog niet goed inschatten. De omvang van de totale kinderopvangmarkt en van de vraag naar financiering is wel voor de komende jaren geraamd. Daaruit blijkt dat er, ondanks dalende subsidies, nog steeds een flinke vraag naar kapitaal zal bestaan, deels ten behoeve van vervangingsinvesteringen.

De veranderingen in de sector vergroten tegelijk het belang van borgstellingen. Onzekerheid over beleidswijzigingen draagt niet bij aan een stabiel investeringsklimaat. Dit noopt financiële

instellingen tot voorzichtigheid en terughoudendheid. Investeren in kinderopvang wordt daardoor voor ondernemers in de kinderopvang niet gemakkelijker. Deze onzekerheden worden beperkt door de borgstellingen van het Waarborgfonds.

In tabel S.3 (laatste twee kolommen) wordt duidelijk wat de grootste kosten- en batenposten van het Waarborgfonds (alternatief 1) zijn. Het blijkt dat een hogere arbeidsparticipatie en kortere wachtlijsten voor kinderopvang de grootste baten vormen. Dit komt doordat de borgen van het Waarborgfonds meer leningen mogelijk maken, hetgeen leidt tot extra kindplaatsen, waardoor vooral vrouwen vaker en langer gaan werken. De effecten op de arbeidsparticipatie zijn qua volume niet zeer groot: bij alternatief 1 maximaal 1.673 fte. Maar de maatschappelijke waarde van een extra persoon die gaat werken is hoog: circa € 40.000,- per jaar. De verkorting van wachtlijsten leidt ook tot forse baten, omdat rantsoenering van de ouders met grote maatschappelijke kosten gepaard gaat. Verreweg de grootste kostenpost is de extra subsidie (kinderopvangtoeslag van overheid en werkgevers) die voor de extra kindplaatsen wordt verleend.

Naast de totale kosten en baten voor de Nederlandse samenleving is ook van belang bij welke actoren deze kosten en baten terecht komen. Uit tabel S.3 blijkt dat de grootste baten aan de ouders ten goede komen als gevolg van kortere wachtlijsten. De ‘overige maatschappij’ (overheid/belastingbetalers) ondervindt vooral de nadelen van meer kinderopvangsubsidie, maar ook de baten van een hogere arbeidsparticipatie.

Conclusie

Het totaalbeeld van dit onderzoek is dat het Waarborgfonds per saldo een economische meerwaarde voor de samenleving vertegenwoordigt. De maatschappelijke baten in de vorm van meer arbeidsparticipatie en kortere wachtlijsten zijn groter dan de kosten van het Waarborgfonds zelf en van subsidies op de extra kinderopvangcapaciteit die het Waarborgfonds creëert. Te verwachten veranderingen in de sector hebben als gevolg dat dit beeld in de toekomst zowel gunstiger als ongunstiger kan worden. Veel zal in dit verband ook afhangen van het aanpassingsvermogen van het Waarborgfonds aan de zich wijzigende marktomgeving.

Het onderzoek laat ook zien dat er ‘witte vlekken’ zijn in de kennis. Dat geldt bijvoorbeeld voor de effecten op ouders in het ‘spitsuur’ van hun leven. De waarde van tijd is in geld uitgedrukt met gemiddelde waarden voor netto lonen. Voor zover ouders met (jonge) kinderen een grotere schaarste van tijd ervaren dan andere Nederlanders, en zij dit niet kunnen oplossen door hun werktijd te verlagen, zijn er wellicht additionele baten van kinderopvang. Mogelijke effecten op de ontwikkeling van kinderen zijn in de MKBA niet in geld uitgedrukt. Het is niet duidelijk of ook banken profiteren van het bestaan van het Waarborgfonds. Tot slot zijn de (beperkte) effecten op het aantal geboorten niet gekwantificeerd. Deze kanttekeningen laten echter onverlet dat het Waarborgfonds een positieve bijdrage levert aan de kinderopvang en de Nederlandse welvaart.

Tabel S.3 Baten Waarborgfonds (in miljoenen € per jaar) vooral voor ouders

	Waarborgfonds		Banken		Aanbieders		Ouders		Kind		Overige maatschappij		Totaal	
	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens
Baten Waarborgfonds zelf	0,9	0,9											0,9	0,9
Baten voor banken			+PMa	+PMb									+PMa	+PMb
Financieringskosten omlaag					0,0	0,4							0,0	0,4
Prijs opvang omlaag (a.g.v. lagere financieringskosten)					0,0	-0,4	0,0	0,4					0,0	0,0
Kwaliteit en professionaliteit van sector omhoog					0,1	1,6			0,1	1,6			0,2	3,3
Prijs opvang omlaag (a.g.v. verbeterde professionaliteit)					-0,1	-1,6	0,1	1,6					0,0	0,0
Arbeidsparticipatie omhoog							4,2	56,7			1,0	13,2	5,2	69,9
Lagere uitkeringslasten							-0,2	-4,0			0,2	4,0	0,0	0,0
Ontwikkeling van kinderen									0,0	+PMc	0,0	+PMd	0,0	+PMc+PMd
Aantal geboortes omhoog									0,0	+PMe			0,0	+PMe
Kosten Waarborgfonds zelf	-2,0	-1,7											-2,0	-1,7
Minder vrije tijd ouders							-2,9	-37,6					-2,9	-37,6
Opportunitetskosten waarborgkapitaal											-1,0	-0,5	-1,0	-0,5
Kosten belastingheffing											0,0	-4,0	0,0	-4,0
Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)											-7,5	-48,5	-7,5	-48,5
Wachlijsten korter							8,7	56,8					8,7	56,8
Totaal kosten en baten	-1,1	-0,9	+PMa	+PMb	0,0	0,0	10,0	74,0	0,1	1,6+PMc+PMe	-7,3	-35,8+PMd	1,7+PM	39,0+PM

Bron: SEO Economisch Onderzoek. PM, PMa, PMb, PMc, PMd en PMe in de tabel staan voor effecten die niet in geld konden worden uitgedrukt (de afkorting PM betekent pro memorie). Om onderscheid te maken tussen verschillende pro memorie posten is gebruikgemaakt van de toevoeging a t/m e. Zo geven de vermeldingen +PMa en +PMb respectievelijk de onder- en bovengrens weer van de baat die banken hebben als gevolg van het bestaan van het Waarborgfonds.

1 Inleiding

De Stichting Waarborgfonds Kinderopvang staat sinds 1998, gefaciliteerd door de overheid, de kinderopvangsector ‘met raad en daad’ terzijde. Het Waarborgfonds Kinderopvang doet dit vanuit een onafhankelijke positie naar eigen inzicht; het Waarborgfonds is geen Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) maar stemt zijn activiteiten nadrukkelijk af met de overheid, banken en de sector kinderopvang. Het Waarborgfonds Kinderopvang ondersteunt enerzijds door het verstrekken van financiële borgstellingen aan ondernemers en hun banken. Anderzijds draagt het Waarborgfonds sinds 2000 op uitdrukkelijk verzoek van de overheid en de brancheorganisaties met verschillende activiteiten bij aan professionalisering van de bedrijfsvoering in de kinderopvangsector op het vlak van ondernemen, investeren en huisvesting. Het Waarborgfonds Kinderopvang wil door zijn professionaliseringsactiviteiten ook een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de transparantie in de sector. Het doet dit onder meer door het jaarlijks in kaart brengen van de financiële positie van de sector kinderopvang in de vorm van het Sectorrapport Kinderopvang. Het Waarborgfonds beoogt door deze inspanningen een substantiële bijdrage te leveren aan het maatschappelijk rendement van de uitgaven aan kinderopvang.

Het Waarborgfonds Kinderopvang heeft behoefte aan een helder inzicht in de maatschappelijke kosten en baten van het fonds. Hierbij gaat het om twee vragen: de vraag of de bijdrage van het Waarborgfonds aan de welvaart groter is dan de kosten, en de vraag of en zo ja hoe het beter kan. Beide vragen kunnen met een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) beantwoord worden. Daarom heeft het Waarborgfonds SEO Economisch Onderzoek gevraagd om een MKBA van de activiteiten van het Waarborgfonds uit te voeren. Deze MKBA is ongeveer tegelijk uitgevoerd met een MKBA van diverse beleidsmaatregelen in de kinderopvangsector, die in juni 2011 is gepubliceerd (Kok *et al.*, 2011).

Een MKBA kan worden gezien als een legitimerend instrument. Als de maatschappelijke baten van een organisatie groter zijn dan de kosten, vormt dit een krachtig argument om deze te handhaven. Daarnaast heeft een MKBA nog andere belangrijke functies. Door te laten zien waar de kosten en baten zitten en hoe groot zij zijn, geeft de MKBA vaak aanknopingspunten voor verbetering van het beleid (Savelberg *et al.*, 2008) en een MKBA dwingt scherpte in de discussie af: voor het bepalen van kosten en baten moet precies worden gedefinieerd over welke activiteiten en effecten het eigenlijk gaat. Aan het eind van het proces is niet alleen een rapport met kosten en baten geschreven, maar ook meer inzicht ontstaan in de betekenis van het Waarborgfonds.

SEO Economisch Onderzoek is gevraagd een maatschappelijke kosten-batenanalyse te maken waarin alle kosten en baten voor de gehele Nederlandse samenleving (Waarborgfonds, kinderopvanginstellingen, kinderen en ouders, overheid en belastingbetalers) overzichtelijk en zo kwantitatief mogelijk zijn weergegeven. Het gaat hierbij zowel om harde en in geld gewaardeerde effecten (zoals de kosten van kinderopvang) als om niet direct in geld gewaardeerde effecten (zoals het effect van betere opvang op de ontwikkeling van kinderen). Veel niet direct in geld gewaardeerde effecten kunnen uiteindelijk wel in geld worden uitgedrukt.

De begeleidingscommissie van het onderzoek bestond uit de volgende personen:

- J.C.M. (John) Ringens, directeur Waarborgfonds Kinderopvang, voorzitter;
- Prof.dr. F.A.G. (Frank) den Butter, hoogleraar Algemene Economie, Vrije Universiteit;
- Drs. J.E. (Judith) de Jonge Baas, Waarborgfonds Kinderopvang;
- Drs. A.J.H.T.H. (Ap) Reinders, managing director EVAR Advisory Services.

Hoofdstuk 2 beschrijft de aanpak van de maatschappelijke kosten-batenanalyse en gaat in op twee belangrijke aspecten: de rol van de te vergelijken alternatieven en de berekening van jaarlijkse kosten en baten. Hoofdstuk 3 schetst ontwikkelingen in de kinderopvang en de rol van het Waarborgfonds. Ook wordt het belangrijkste alternatief voor het Waarborgfonds, het borgen van leningen via het Besluit Borgstelling MKB Kredieten (BBMKB) in dit hoofdstuk beschreven. Hoofdstuk 4 laat zien welke alternatieven zijn onderzocht en presenteert de verschillende effecten, kosten en baten van de alternatieven. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de kosten en baten en laat zien wat het saldo daarvan is. Daarbij wordt ook een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd, die laat zien in hoeverre de uitkomsten afhangen van specifieke omstandigheden of veronderstellingen. Hoofdstuk 6 betreft een slotbeschouwing waarin wordt gereflecteerd op de resultaten.

2 Aanpak van de MKBA

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) probeert alle effecten van beleid in geld uit te drukken en daarbij ook onzekerheden weer te geven. Het gaat om een analyse van verschillen tussen een nulalternatief en verschillende beleidsalternatieven. In deze MKBA van het Waarborgfonds Kinderopvang worden kosten en baten uitgedrukt in bedragen per jaar. Daarbij wordt gekeken naar twee vormen van formele opvang: bele dagopvang en buitenschoolse opvang.

Dit hoofdstuk schetst eerst de uitgangspunten van de MKBA. Vervolgens wordt nader ingegaan op twee specifieke onderdelen: de wijze waarop alternatieven worden vergeleken en de keuze voor het berekenen van jaarlijkse kosten en baten.

2.1 Uitgangspunten

Binnen een MKBA worden alle effecten die de welvaart van Nederland beïnvloeden in kaart gebracht. Welvaart wordt daarbij breed gedefinieerd: het gaat niet alleen om financieel-economische consequenties maar ook om de gevolgen voor milieu, veiligheid, welzijn e.d. De effecten worden binnen de MKBA zoveel mogelijk in geld uitgedrukt zodat deze onderling vergelijkbaar zijn. Bij het in geld waarderen van effecten moeten eerst de effecten in kaart worden gebracht. Deze effecten moeten zo kwantitatief mogelijk worden vastgesteld. Daarna kan de waardering in geld plaatsvinden. Onzekerheden worden aan de hand van bandbreedtes en/of gevoeligheidsanalyses in kaart gebracht.

Naarmate het lukt om alle relevante effecten in geld uit te drukken, geeft de MKBA aan of een beleidskeuze per saldo aantrekkelijk is, en hoe groot het relatieve belang van de verschillende effecten is. Als belangrijke effecten niet kunnen worden gekwantificeerd, is er geen sprake van een volledige MKBA, maar kan er vaak wel een systematisch overzicht van de verschillende effecten van beleid worden gegeven, waarbij deze effecten helder zijn gedefinieerd en geen onderlinge overlap vertonen. Het gaat daarbij niet alleen om een inventarisatie van monetaire en kwantificeerbare effecten, maar vooral om de systematische ordening in verschillende, niet-overlappende effecten waaraan kosten en baten zijn verbonden. Met een dergelijk conceptueel MKBA-kader wordt duidelijkheid gecreëerd over de gevolgen van beleid en wordt de afweging tussen kosten en baten van de verschillende alternatieven beter gestructureerd.

Dit rapport volgt zoveel mogelijk de leidraad die voor MKBA's van grote infrastructurele projecten verplicht is en aanbevolen is voor kleinere infrastructurele ingrepen. Ten behoeve van de uitvoering van infrastructurele MKBA's is eind jaren negentig een leidraad ontwikkeld met de naam Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI³). Binnen deze leidraad wordt een onderbouwing van de MKBA gegeven en worden aanbevelingen gedaan over de stappen van het onderzoek. Na

³ Aan deze leidraad hebben veel onderzoeksbureaus op het gebied van kosten-batenanalyses van infrastructuur samengewerkt onder leiding van het Centraal Planbureau. Het doel van deze leidraad was om tot een meer uniforme aanpak te komen (Eijgenraam et al., 2000).

twee jaar heeft een evaluatie plaatsgehad waaruit bleek dat analyses sterk zijn verbeterd door de leidraad (BCI, Buck Consultants International, 2002). Deze evaluatie heeft ook geleid tot verdere verbeteringen (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). Hoewel de hier gepresenteerde MKBA niet over infrastructuur gaat, wordt deze methodologie hier zoveel mogelijk gevolgd, omdat deze ook bruikbaar is gebleken voor andere beleidsterreinen dan infrastructuur.

Bij de verbeteringen zijn onder andere afspraken over het disconteren (contant maken) van toekomstige baten en kosten gemaakt die hier worden gevolgd. Hierop wordt in paragraaf 2.3 verder ingegaan. Een tweede verbeterpunt gaat over de manier van presentatie van de resultaten, waarbij afgesproken is dat er naast kosten en baten ook (fysieke) effecten moeten worden getoond. Een derde verbetering is dat ook inzicht geboden moet worden in de voor- en nadelen per betrokken partij. Indien een project een positieve uitkomst heeft, dat wil zeggen als de som van alle baten min de som van alle kosten positief is, dan wil dat niet zeggen dat iedereen erop vooruitgaat. De kosten en baten zullen ongelijk verdeeld zijn: met andere woorden er kunnen winnaars en verliezers zijn.

Veel effecten zijn niet precies te kwantificeren en te monetariseren (in geld uit te drukken). Daarom is het gebruikelijk om onzekerheden inzichtelijk te maken door het presenteren van bandbreedtes en/of gevoeligheidsanalyses. Daardoor wordt duidelijk hoeveel de uitkomst verandert als een effect anders is dan ingeschat.

2.2 Beleidsalternatieven versus nulalternatief

Het alternatief waarin een maatregel wordt uitgevoerd heet het *beleidsalternatief*. Dit wordt in een MKBA vergeleken met het alternatief zónder de beleidsmaatregel: het *nulalternatief*. Vanwege deze vergelijking is het voor de hoogte van kosten en baten van belang hoe dit nulalternatief wordt opgesteld. Het nulalternatief dient zo realistisch mogelijk te beschrijven wat er gebeurt als het beleid niet wordt uitgevoerd. Tegelijkertijd zijn vaak meerdere beleidsalternatieven mogelijk. De meest voor de hand liggende definitie van het nulalternatief is de situatie waarin het Waarborgfonds niet bestaat. Bij de beleidsalternatieven zijn er meerdere mogelijkheden. Het huidige Waarborgfonds handhaven is een logisch beleidsalternatief, maar uitbreiding van het budget, focus op de kennisversterking in de sector of juist focus op de borging van leningen zijn andere mogelijke alternatieven. Omdat de beleidsalternatieven met het nulalternatief worden vergeleken, worden er geen getallen voor het nulalternatief gepresenteerd. De getallen geven steeds het verschil ten opzichte van het nulalternatief.

2.3 Jaarlijkse kosten en baten

Bedragen worden in een MKBA meestal onderling vergelijkbaar gemaakt door de Netto Contante waarde te berekenen. De contante waarde van een beleidsalternatief is de optelling van de contante waardes van alle effecten. Een contante waarde groter dan 0 (nul) geeft aan dat de verdisconteerde baten groter zijn dan de verdisconteerde kosten en dat het project (beleid) maatschappelijk aantrekkelijk is. De contante waarde wordt berekend met onderstaande vergelijking:

De contante waarde:
$$CW = \sum_{t=0}^N \frac{Effect_t * Waarde_t}{(1+r)^t}$$

Hierin is $Effect_t$ het effect in jaar t , bijvoorbeeld de omvang van de arbeidsparticipatie in fte. $Waarde_t$ is de maatschappelijke waarde die dit effect met zich meebrengt, bijvoorbeeld de waarde van één fte extra arbeidsparticipatie. De waarde kan positief (baat) dan wel negatief (kost) zijn. r is de rentevoet of disconteringsvoet die wordt gebruikt om bedragen in de toekomst naar het heden om te rekenen en N is de verwachte looptijd van het project.

In de MKBA van het Waarborgfonds is voor een benadering gekozen waarbij niet de netto contante waarde van kosten en baten wordt berekend, maar de jaarlijkse kosten en baten. De effecten van het Waarborgfonds Kinderopvang treden elk jaar opnieuw op. Het tijdpad van deze effecten tot zeg 2040 laat zich moeilijk precies voorspellen. De jaarlijkse kosten- en batenbenadering is in beginsel equivalent aan een netto contante waarde berekening, met dien verstande dat jaarlijkse kosten en baten betrekking hebben op de huidige situatie en de netto contante waarde benadering een periode van tientallen jaren samenvat. De jaarlijkse kosten- en batenbenadering is niet nieuw: deze is bijvoorbeeld eerder toegepast door het Centraal Planbureau bij het berekenen van kosten en baten van een kilometerheffing (Besseling *et al.*, 2005).

Disconteringsvoet

In de jaarlijkse kosten en baten benadering worden eenmalige bedragen met een annuïteit omgerekend naar jaarlijkse bedragen. Deze annuïteit is het eenmalige effect maal de disconteringsvoet die hierboven is beschreven. De disconteringsvoet weerspiegelt twee elementen:

- Zuivere tijdvoorkeur (los van risico's): de meeste mensen hebben liever nu geld dan dezelfde hoeveelheid geld in de toekomst. Deze tijdvoorkeur is weerspiegeld in bijvoorbeeld de rente op staatsobligaties: de overheid moet (bovenop de verwachte inflatie) 2 % à 3 % rente bieden om investeerders te verleiden om hun geld nu kwijt te zijn en het pas later terug te krijgen. In maart 2007 heeft het ministerie van Financiën (2007) besloten om de officiële, reële (risicovrije) discontovoet vast te stellen op 2,5 %.
- Risico-opslag: naarmate de risico's die samenhangen met een investering groter zijn, zal de investeerder als 'vergoeding' voor de risico's een hoger gemiddeld rendement eisen. Het gaat hier in het bijzonder om risico's die niet kunnen worden gereduceerd door voldoende spreiding aan te brengen in de investeringsportefeuille (diversificatie). Onzekere toekomstige baten worden door een risico-opslag te hanteren minder waard in het heden. In aanvulling op de OEI-leidraad wordt aanbevolen om deze opslag te bepalen op basis van het risicoprofiel van de investering. Bij het risicoprofiel gaat het dan om de correlatie met het BBP (het niet-diversificeerbare risico). Indien dit profiel niet bekend is, kan worden gewerkt met een opslag van 3 % (ministerie van Verkeer en Waterstaat *et al.*, 2004). In dit onderzoek is een vaste risico-opslag van 3 % gehanteerd.

De disconteringsvoet in deze MKBA ligt daarmee tussen 2,5 % en $2,5+3=5,5$ % per jaar, afhankelijk van het risico.

2.4 Gehanteerde definitie kinderopvang

Kinderopvang kan worden opgedeeld in formele en informele opvang.⁴ Onder informele opvang valt de opvang door de betaalde en onbetaalde (incidentele) individuele oppas, maar ook de opvang door peuterspeelzalen, de tussenschoolse opvang en au-pairs. Formele opvang valt onder de Wet kinderopvang en omvat kinderdagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang en ouderparticipatiecrèches. Formele opvang moet voldoen aan minimale kwaliteitseisen en geregistreerd staan in het Landelijk Register Kinderopvang. Ouders die werken, studeren of een traject volgen om aan het werk te gaan hebben, alleen bij gebruik van formele opvang, recht op de kinderopvangtoeslag.

In dit rapport wordt alleen gekeken naar twee vormen van formele opvang, te weten kinderdagopvang en buitenschoolse opvang. Deze opvang kan aangeboden worden door de traditionele opvanginstellingen, maar ook door bijvoorbeeld scholen. In het kader van de 'brede school' kan een school voor primair onderwijs besluiten te investeren in opvang. Het betreft dan met name de buitenschoolse opvang. De school kan in dat geval in aanmerking komen voor borgstelling door het Waarborgfonds. Vaak huren scholen echter opvangcapaciteit in via bestaande kinderopvanginstellingen. Het rapport gaat alleen uit van kinderdagopvang en buitenschoolse opvang die aangeboden wordt door traditionele kinderopvanginstellingen, dit omdat wordt uitgegaan van de huidige activiteiten van het Waarborgfonds. Tot nu toe is het aantal door het Waarborgfonds verstrekte borgen aan scholen in het primair onderwijs die zelf investeren in buitenschoolse opvang, beperkt gebleven (bron: interview Waarborgfonds).

⁴ www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vragen-en-antwoorden/welke-vormen-van-kinderopvang-zijn-er.html

3 Kinderopvang en het Waarborgfonds

Sinds 1990 is de kinderopvang in Nederland sterk in omvang toegenomen. Vanaf 2005 hebben sterke toegenomen subsidies daarbij een belangrijke rol gespeeld. Het Waarborgfonds Kinderopvang bevordert het aanbod van goede kinderopvang door leningen van banken aan kinderopvanginstellingen te garanderen en door informatie te verschaffen aan de sector. De borgstellingen van het Waarborgfonds zijn voor kinderopvanginstellingen aantrekkelijker dan andere borgstellingsinstrumenten.

3.1 Ontwikkelingen in de kinderopvang

Tussen 1990 en 2010 is de capaciteit van de kinderopvang in Nederland sterk uitgebreid. Het aantal kindplaatsen bij kinderdagverblijven nam toe van 25.000 in 1990 tot bijna 150.000 in 2008. De buitenschoolse opvang, die in 1990 nog nauwelijks bestond, had in 2008 bijna 160.000 kindplaatsen (Jongen, 2008). In 2010 maakten in totaal 822.000 kinderen tussen de 0 en 12 jaar gebruik van formele kinderopvang: 376.000 kinderen gingen naar de kinderdagopvang in het kinderdagverblijf, 315.000 kinderen maakten gebruik van de buitenschoolse opvang en de rest ging naar de gastouder (OCW, 2011).

Sinds 2005 is het aanbod jaarlijks sterker gegroeid dan daarvoor het geval was. Oorzaak hiervan is dat in 2005 de Wet Kinderopvang werd ingevoerd die uniformiteit bracht in de financiering en rondom de kwaliteit van kinderopvang. Tot 2005 was de toegankelijkheid van de kinderopvang voor ouders niet uniform. Min of meer toevallige individuele omstandigheden bepaalden vaak of en onder welke financiële condities gebruik kon worden gemaakt van kinderopvang. De Wet Kinderopvang regelt dat de kosten voor kinderopvang worden gefinancierd door werkgevers, overheid en ouders. Sinds 2005 betalen ouders zelf de volledige marktprijs aan de aanbieders. De ouders ontvangen een subsidie in de vorm van een inkomensafhankelijke toeslag van de Belastingdienst. Deze tegemoetkoming waarborgt de toegankelijkheid van de opvang. Ouders ontvangen de subsidie als ze werken, studeren of een traject volgen om aan het werk te gaan. Hoe hoger het inkomen van het huishouden, hoe lager de subsidie. Tevens is de subsidie gekoppeld aan een gemaximeerd uurtarief.

In 2005 en 2006 werden de overheidsbijdrage uitbetaald door de Belastingdienst en werkgeversbijdragen direct door de werkgever aan de ouders. De overheid ging ervan uit dat de werkgever een zesde deel van de kosten betaalde. Dat betekende dat als de werkgevers van beide ouders bijdroegen, de ouders een derde deel van de kosten via de werkgeversbijdrage vergoed kregen. Omdat bleek dat lang niet alle ouders een bijdrage kregen van de werkgever (Van der Linden et al., 2006), is vanaf 2007 de werkgeversbijdrage verplicht geworden en regelt de overheid deze bijdrage. De overheidsbijdrage en werkgeversbijdrage worden vanaf 2007 beide als één bedrag, de kinderopvangtoeslag, uitgekeerd aan de ouders via de Belastingdienst.

Sinds 2005 zijn aanbieders van kinderopvang dus afhankelijk van de vraag van ouders. Deze vraag is afhankelijk van de hoogte van de kinderopvangtoeslag. Hoe hoger de kinderopvangtoeslag, hoe lager de kosten van kinderopvang voor de ouders en dus hoe groter de vraag naar

opvang. Opeenvolgende verhogingen van de kinderopvangtoeslag in 2006 en 2007 om de financiële toegankelijkheid voor de midden- en hogere inkomens te verbeteren en de verplichtstelling in 2007 van de voorheen vrijwillige werkgeverssubsidie hebben geleid tot een enorme stijging in het gebruik en daarmee het aanbod van kinderopvang.

De collectieve uitgaven voor kinderopvang zijn als gevolg van de wet gestegen van naar schatting € 667 mln in 2005 (OCW, 2010) tot € 2.608 mln in 2010 (OCW, 2011). Om de kinderopvang financieel beheersbaar te houden heeft de overheid vanaf 2009 maatregelen genomen om de kinderopvangtoeslag in te perken (zie ook CPB (2010)). De verwachting is dat dit zijn weerslag zal hebben op de groei van de vraag naar kinderopvang. De rek is daarmee uit de groei in de opvangcapaciteit. Daarnaast kan vergrijzing invloed hebben op de markt voor kinderopvang. Op de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de toekomst van het Waarborgfonds wordt nader ingegaan in Hoofdstuk 6 en Bijlage D.

3.2 Het Waarborgfonds

De rol van het Waarborgfonds

Het Waarborgfonds garandeert leningen van banken aan kinderopvanginstellingen en neemt daarbij tevens de banken werk uit handen door de businessplannen van de instellingen te beoordelen. Dit leidt idealiter tot lagere tarieven voor leningen, enerzijds omdat het risico voor banken daalt en anderzijds omdat de banken minder tijd (en dus geld) in de beoordeling hoeven te steken. Daarnaast is het mogelijk dat sommige leningen zonder het Waarborgfonds helemaal niet tot stand zouden komen, zelfs niet met een hogere rente, omdat financiers de activiteit als (te) risicovol beschouwen.

Het Waarborgfonds draagt daarnaast kennis over aan kinderopvanginstellingen, aan aanvragers van een borgstelling en aan aanbieders van financiering. Hierdoor stijgt de kwaliteit van het ondernemerschap en dalen de kosten die kinderopvangbedrijven moeten maken voor onder andere de financiering. Naast de financiële garantie en de pure informatie speelt ook de reputatie van het Waarborgfonds een rol. Als de financiers het beeld hebben dat het Waarborgfonds goed geïnformeerd is, heeft een borg van het Waarborgfonds ook een signaalfunctie.

Zo beschouwd leidt het Waarborgfonds onder meer tot subsidiëring van het aanbod van kapitaal voor opvanginstellingen. Daarnaast bestaat een meer generieke subsidiëring aan de vraagzijde (kinderopvangtoeslag voor ouders). Een eerste belangrijke vraag is welke redenen er bestaan voor subsidiëring van kinderopvang in het algemeen en voor subsidiering via de kapitaalmarkt in het bijzonder. Als er op de kapitaalmarkt voor kinderopvanginstellingen imperfecties bestaan, kan dit leiden tot welvaartsverliezen die door het Waarborgfonds mogelijk worden verkleind of weggenomen. De belangrijkste mogelijke imperfecties - en dus mogelijke redenen voor overheidsingrijpen - zijn:

- Informatieasymmetrie: de banken weten wellicht te weinig over de kredietwaardigheid van individuele instellingen. Daardoor bieden zij mogelijk te weinig kapitaal aan. Het feit dat banken de sector als relatief risicovol zien⁵, lijkt deze redenering te ondersteunen. Deze

⁵ Zie bijvoorbeeld Sectorvisie Kinderopvang (ING, 2007).

inschatting van banken kan echter ook een correcte weergave van hoge risico's weerspiegelen en rechtvaardigt dan ingrijpen niet. Deze vorm van marktimperfectie kan een reden zijn voor de overheid om beleid te voeren. Maar daarbij zou het dan vooral gaan om het verlagen van de kosten van informatie;

- **Marktmacht:** de aanbodzijde voor kleine leningen wordt gedomineerd door een beperkt aantal banken. Omdat kleine kredietvragers mogelijk onvoldoende *countervailing power* hebben, kan de prijs van leningen hoger uitvallen dan economisch efficiënt is; en daardoor het volume van de leningen te laag. Daardoor zijn er met name voor risicovollere projecten minder mogelijkheden. Leningen voor kinderopvang kunnen voor een deel geschaard worden onder 'kleine leningen'. Door de kredietcrisis is de kapitaalmarkt bovendien veranderd: nieuwe regels (Basel II, Basel III) leggen banken strengere normen voor kredietwaardigheid op die zij op hun beurt weer 'doorvertalen' naar de risico's in hun verschillende portefeuilles en dus ook hun risicoperceptie van individuele sectoren (en bedrijven). Als marktmacht van de banken een reden is om in te grijpen, is het de vraag of een waarborgfonds voor kinderopvang een logische aanpak is. Bij marktmacht ligt prijsregulering meer voor de hand dan subsidiëring of informatievervalsing;
- **Reguleringsonzekerheid:** overheidsregulering heeft grote invloed op de vraag naar kinderopvang (Kok et al., 2011). Een *business case* op basis van de huidige regulering en de daarbij behorende vraagontwikkeling kan morgen onderuit worden gehaald door veranderingen in het overheidsbeleid. Dit verhoogt het risico, waardoor banken minder geneigd zijn kapitaal te verschaffen of daar een hoge vergoeding voor willen.⁶ Het Waarborgfonds is in dit geval niet bedoeld om marktimperfecties weg te nemen, maar om de gevolgen van imperfecties in het overheidsbeleid te verminderen. Het ligt dan overigens meer voor de hand om de beleidsimperfecties zelf te verkleinen dan om additioneel beleid te 'stapelen' dat de imperfecties moet bestrijden. Bovendien kan het additionele beleid weer nieuwe imperfecties creëren die vervolgens weer tot nieuw beleid leiden, etc. etc.;
- **Club good:** een goed dat uitsluitbaar is maar niet rivaliserend⁷. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor het gebruik van kennis van de kredietwaardigheid van instellingen die het Waarborgfonds heeft. Omdat het gebruik niet-rivaliserend is zijn de marginale kosten van gebruik van de kennis (bijna) nul, waardoor de optimale prijs ook (bijna) nul is. Dit is een reden voor subsidiëring door de overheid, want zonder subsidie zou een kostendekkende prijs moeten worden gevraagd.

Naast imperfecties op de kapitaalmarkt die wellicht een waarborgfonds rechtvaardigen, zijn er ook imperfecties op de arbeidsmarkt die de arbeidsparticipatie van ouders ontmoedigen, en die een reden kunnen zijn om dit te compenseren met aanvullend beleid om kinderopvang te stimuleren. De belangrijkste imperfectie op de arbeidsmarkt is de "wig" die bestaat tussen bruto

⁶ Merk op dat een minder wispelturig overheidsbeleid niet noodzakelijkerwijs tot het oplossen van deze imperfectie leidt. De rol van de overheid in de kinderopvangsector zal naar verwachting groot blijven. Dit kan voor financiers voldoende reden zijn om het risico als relatief hoog in te schatten. Ook indien de overheid op vlak van kinderopvangbeleid een stabiele reputatie heeft opgebouwd, blijft er een risico van beleidswijzigingen bestaan. Overigens kan prijseffect van dit risico (in de rente) wel groter of kleiner worden naar gelang de opgebouwde reputatie.

⁷ Uitsluitbaar betekent dat mensen die niet betalen kunnen worden uitgesloten van gebruik (bijvoorbeeld dijken en defensie zijn niet uitsluitbaar – en daarom klassieke overheidstaken). Rivaliserend houdt in dat het gebruik van een goed of dienst door de één ten koste gaat van de ander (bijvoorbeeld wegen waren in de jaren 50 niet rivaliserend: ruimte genoeg en geen files. Nu is het gebruik - met name in de spits, wel rivaliserend). Het gebruik van kennis is vaak niet rivaliserend.

loonkosten en netto lonen. Als iemand langer gaat werken, ondervindt deze persoon als prikkel om dat te doen het netto uurloon. De waarde van de extra arbeid voor de werkgever (en dus voor Nederland) is echter veel hoger: minstens zo groot als de bruto loonkosten (anders zou de werkgever die kosten niet willen betalen). Door deze wig is de arbeidsparticipatie lager dan maatschappelijk efficiënt zou zijn. Het Waarborgfonds verlaagt de kosten (nadelen) van werken door meer kindplaatsen te creëren en door de financieringskosten te verlagen (en daarmee mogelijk de prijzen voor ouders). Dit stimuleert de arbeidsparticipatie. Ook hier geldt overigens dat het verkleinen van de imperfectie (de wig) meer voor de hand ligt dan het bestrijden van de gevolgen (te lage arbeidsparticipatie).

Bij deze verschillende mogelijke redenen voor een waarborgfonds in de kinderopvang is ook van belang of deze redenen specifiek gelden voor de kinderopvang, of op zeer veel sectoren van toepassing zijn. Als informatieasymmetrie van belang is, speelt dit naar alle waarschijnlijkheid bij het gehele midden- en kleinbedrijf. Er is dan geen reden voor een waarborgfonds voor de sector kinderopvang in het bijzonder, maar voor beleid gericht op het hele MKB (waarborgfondsen voor alle sectoren, of generieke financieringsregelingen). Dit geldt ook voor eventuele marktmacht van banken op de markt voor kleine leningen. Ook bij de imperfecties op de arbeidsmarkt geldt dat generiek beleid vermoedelijk beter is. Motieven die in het bijzonder gelden voor de sector kinderopvang zijn reguleringsonzekerheid en het club good argument. Reguleringsonzekerheid is vooral van belang voor sectoren die financieel sterk van de overheid afhankelijk zijn. Uit de voorbeelden van andere waarborgfondsen in bijlage B blijkt dat sterk gesubsidieerde en gereguleerde sectoren vaak een waarborgfonds hebben. Het club good argument kan weliswaar voor meerdere MKB sectoren gelden, maar de kennis waar het om gaat is vermoedelijk sectorspecifiek. Daarom zou ook dit een argument voor een waarborgfonds in de kinderopvang kunnen zijn.

Het Waarborgfonds bedrijfseconomisch bezien

Tabel 3.1 geeft inzicht in de capaciteit die het Waarborgfonds beschikbaar heeft om borgstellingen en overgangsfaciliteiten te verstrekken en in de benutting daarvan. Van de beschikbare capaciteit voor overgangsfaciliteiten wordt slechts een beperkt deel gebruikt. Dit komt omdat deze instrumenten tot eind 2006 konden worden afgesloten en volgens het huidige beleid per 2012 moeten worden afgelost. Van de capaciteit voor borgstellingen wordt echter een steeds groter deel benut. Met een capaciteitsbenutting van 73 % eind 2009, inclusief toegezegde borgstellingen, begint het Waarborgfonds tegen haar grenzen aan te lopen. Mede hierdoor is in 2009 € 5 mln overgeheveld van de capaciteit voor overgangsfaciliteiten naar het waarborgdepot. Dit achtte het ministerie van OC&W destijds een passende oplossing voor (een deel van) het door het Rijk ter beschikking gestelde tijdelijke garantievermogen

Tabel 3.1 Kerncijfers borgstellingen en overgangsfaciliteiten (in dzd €)

	31-12-2010	31-12-2009	31-12-2008
Capaciteit			
Waarborgdepot	18.195	18.275	13.822
T.b.v. overgangsfaciliteiten	24.779	24.753	29.355
Borgstellingen			
Uitstaande borgstellingen	36.832	30.050	20.630
Toegezegde borgstelling	13.732	10.096	7.441
Benuttingspercentage	93%	73%	68%
Uitstaande overgangsfaciliteiten*	31	584	994
Voorzieningen			
Verwachte claims borgstellingen	951	961	803
Verwachte claims overgangsfaciliteiten	0	98	557

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Waarborgfonds Jaarverslag 2010, 2009, 2008;
 *Overgangsfaciliteiten konden tot eind 2006 worden aangevraagd; **claims samen € 959 duizend

De belangrijkste opbrengsten van het Waarborgfonds bestaan uit het rendement op beleggingen en de gerekende fees voor dienstverlening. Daartegenover staan kosten, die vooral betrekking hebben op het personeel van het Waarborgfonds, de kosten voor het ondersteunen van de sector (zie onder) en de verliezen die worden ingeboekt op uitstaande borgen. Tabel 3.2 vat de belangrijkste posten uit de verlies- en winstrekening samen.

Tabel 3.2 Kerncijfers verlies- en winstrekening (in dzd €)

	31-12-2010	31-12-2009	31-12-2008
Opbrengsten	1.959	1.810	2.031
waarvan:			
beleggingen	1.790	1.966	1.970
dienstverlening	193	132	75
Kosten	1.898	1.571	2.267
waarvan:			
personeel	1.108	1.132	1.089
sectorondersteuning	182	202	176
schadelasten borgstellingen	-9	161	547
schadelasten overgangsfaciliteiten	72	61	23
Financieel resultaat	61	239	-236

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Waarborgfonds Jaarverslag 2010, 2009, 2008.

Kenmerken van de borgen en informatieverstrekking

Het Waarborgfonds verstrekt borgen. Tabel 3.3 geeft daar een aantal gestileerde kenmerken van weer. Deze gegevens worden in het vervolg gebruikt in de berekeningen.

Tabel 3.3 Kerngegevens waarborgen door het Waarborgfonds

	1998 t/m 2010	2010
klanten	291	45
aantal verstrekte borgstellingen	568	121
bedrag verstrekte borgstellingen	102.900.000	20.300.000
betrokken leningen	207.600.000	30.400.000
betrokken rekening couranten	6.500.000	3.600.000
betrokken investeringen	258.000.000	38.600.000
kindplaatsen	44.165	8.210
omvang individuele borg	181.162	167.769
omvang betrokken lening	365.493	251.240
omvang betrokken investering	454.225	319.008
aantal kindplaatsen per borg	78	68
VV als percentage van de investering	80,5%	78,8%
omvang borg per kindplaats	2.330	2.473
omvang lening per kindplaats	4.701	3.703
Investering per kindplaats	5.842	4.702

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van Waarborgfonds jaarverslag 2010, dit betreft het voorlopige jaarverslag

De borgstellingen kunnen op verschillende manieren worden getypeerd. Zo kan de borg worden verstrekt aan startende kinderopvanginstellingen of aan bestaande kinderopvanginstellingen. Daarnaast kunnen de kinderopvanginstellingen de borgen gebruiken voor uitbreiding van de capaciteit, vervangings- en/of kwaliteitsinvesteringen (veel investeringen dateren uit het begin van de jaren '90 en zijn aan vervanging of verbetering toe). Verwacht mag worden dat het percentage aanvragen voor starters de komende jaren, gezien de stabiliserende markt, zal dalen ten gunste van het percentage aanvragen door bestaande partijen.⁸ Hetzelfde geldt voor een verschuiving van uitbreidingsinvesteringen naar kwaliteitsinvesteringen. Het is niet mogelijk om de exacte historische ontwikkeling in de tijd naar typering te geven, dergelijke gegevens zijn (in het verleden) niet structureel vastgelegd.

In de periode 1998-2011 zijn 10 borgen verstrekt die direct als doel hadden om een faillissement te voorkomen. Dit geeft echter niet het volledige plaatje. Zo is er in deze periode ook een borg verstrekt aan een grote instantie die de borg vervolgens heeft gebruikt om een tussenpersoon over te nemen die daardoor uitbetalingen aan 500 kinderopvanginstellingen kon uitvoeren. Hoeveel faillissementen dit concreet heeft voorkomen, is moeilijk in te schatten maar het toont in ieder geval aan dat het niet mogelijk is de relatie tussen verstrekte borgen en het voorkomen van faillissementen eenduidig te kwantificeren.

Naast contacten voor en na het verstrekken van de borgen heeft het Waarborgfonds ook contact met bedrijven in de sector waarbij informatieoverdracht plaatsvindt. Zo organiseert het Waarborgfonds congressen en verstrekt ze informatiemateriaal aan bedrijven en potentieel geïnteresseerde investeerders. Op deze manier probeert het Waarborgfonds de sector te professionaliseren en de transparantie te vergroten. Dit weerspiegelt zich mogelijk in het aantal

⁸ In 2009 gold 60% van de aanvragen starters, in 2010 was dit 46 %.

faillissementen, het aantal starters dat toetreedt tot de markt en het aantal relaties dat het Waarborgfonds onderhoudt. Deze maatstaven worden echter ook door andere zaken beïnvloed zoals het economisch klimaat. In hoeverre het Waarborgfonds door middel van informatieoverdracht bijdraagt aan professionalisering van de sector is dus moeilijk te meten.

3.3 Alternatieve borgstelling: BBMKB

Als mogelijk alternatief voor de borgen van het Waarborgfonds Kinderopvang wordt veelal het Besluit Borgstelling voor MKB-bedrijven genoemd (BBMKB). In Tabel 3.4 worden de belangrijkste elementen van de twee borgstellingsinstrumenten weergegeven.

Tabel 3.4 Waarborgfonds doet meer tegen lagere tarieven

	Waarborgfonds Kinderopvang	BBMKB
Doel(groep)	<ul style="list-style-type: none"> Ondersteunen van organisaties die investeren in de opvang en de ontwikkeling van kinderen 	<ul style="list-style-type: none"> Stimuleren van de kredietverlening aan het midden- en klein bedrijf
Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> Waarborgfonds Kinderopvang 	<ul style="list-style-type: none"> Agentschap NL*
Voorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> Eisen aan financiële ratio's Voldoende toekomstperspectief Verwachting dat rente en aflossing uit <i>cash flows</i> kunnen worden betaald 	<ul style="list-style-type: none"> Maximaal 250 werknemers Een gebrek aan zekerheden Voldoende toekomstperspectief Verwachting dat rente en aflossing uit <i>cash flows</i> kunnen worden betaald
Omvang borg	<ul style="list-style-type: none"> Geen maximum 	<ul style="list-style-type: none"> Borg bedraagt maximaal het dekkingstekort, tot een bedrag van € 1,5 mln (voor leningen tot €3 mln)
Looptijd	<ul style="list-style-type: none"> Maximaal 25 jaar 	<ul style="list-style-type: none"> Normaliter maximaal 6 jaar Voor onroerend goed maximaal 12 jaar
Dekking	<ul style="list-style-type: none"> Maximaal 100 % van de financiering, normaal wordt 75 % aangehouden 	<ul style="list-style-type: none"> 80 % voor leningen tot € 250.000** 45 % voor overige leningen
Kosten	<ul style="list-style-type: none"> Eenmalige provisie ad 1 % van het borgstellingsbedrag, met een minimum van € 250 	<ul style="list-style-type: none"> Eenmalige provisie ad 2-3,6 % van de hoofdsom, afhankelijk van de looptijd
Procedure	<ul style="list-style-type: none"> Waarborgfonds beoordeelt of borg mogelijk is, bank bepaalt of het krediet verschaft wordt en of gebruik moet worden gemaakt van borg Waarborgfonds volgt de instellingen met een borg van jaar tot jaar Waarborgfonds treedt op na 90 dagen niet betalen rente en aflossing Bij claim wordt uitgekeerd 	<ul style="list-style-type: none"> Bank schat ex ante in of borg kan plaatsvinden Na faillissement beoordeelt Agentschap NL* of borg terecht is verstrekt en of wordt uitgekeerd

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op MKB Nederland (2010) 'Infoblad BMKB', www.senternovem.nl/bmkb, interne informatie Waarborgfonds (2010);

* Voorheen Senternovem;

**Dit gold initieel alleen voor starters, maar deze maatregel is tijdelijk verruimd met het oog op de crisis

Voor wat betreft de voorwaarden vallen de verschillen in de praktijk mee; een bedrijf dat voldoet aan de voorwaarden van het Waarborgfonds, zal naar alle waarschijnlijkheid ook voldoen aan de

voorwaarden voor de BBMKB regeling. Het komt bijna nooit voor dat het Waarborgfonds een borg verstrekt voor leningen boven de € 3 mln. Hetzelfde geldt grosso modo voor de voorwaarde dat er maximaal 250 fte werkzaam mag zijn.⁹

Hoewel de meeste kinderopvanginstellingen dus voor beide regelingen in aanmerking komen, zal de voorkeur veelal uitgaan naar het Waarborgfonds. Voor de kinderopvanginstellingen zelf is het van belang dat de afsluitprovisie lager is en dat de toegestane looptijd ruimer is zodat deze op meer investeringscategorieën aansluit.¹⁰ Voor de financier is het een voordeel dat de dekking van het Waarborgfonds voor leningen groter dan € 250.000 hoger is dan bij het BBMKB. Daarnaast is er meer zekerheid over het uitkeren bij problemen; onder de BBMKB wordt dit pas duidelijk op het moment dat geclaimd wordt.¹¹ In tegenstelling tot Agentschap NL is het Waarborgfonds daarnaast actief betrokken bij het kredietproces, zowel voor als na kredietverlening. Dit wordt over het algemeen door zowel financiers als kinderopvanginstellingen als positief beoordeeld.¹² Hier wordt later op teruggekomen.

⁹ Het Waarborgfonds geeft aan dat het aantal borgen verstrekt aan kinderopvanginstellingen met meer dan 250 fte vermoedelijk lager ligt dan 5%. Dit is in lijn met de gegevens over het aantal kindplaatsen per kinderopvanginstelling, die aangeven dat het percentage instellingen met meer dan 500 kindplaatsen tussen 1 % en 2 % ligt (Regioplan, 2009b). Uitgaande van minimaal 4 kinderen per pedagogisch medewerker, kan geconcludeerd worden dat het percentage kinderopvanginstellingen met meer dan 250 fte beperkt is.

¹⁰ Zo heeft de borg voor een onroerend goedkrediet bij het Waarborgfonds een looptijd van 25 jaar en onder de BBMKB slechts een looptijd van 12 jaar.

¹¹ De bank moet bij een BBMKB zelf het risico inschatten en heeft een grote eigen bevoegdheid in het beoordelen of een BBMKB kan worden toegepast. Pas als de bank wil gaan claimen beoordeelt de overheid of de borg terecht en volgens de regels is verschaft. Hier schuilt een risico in voor banken.

¹² Een bank gaf in de interviews aan dat, indien de cash flow positie van een aanvrager minder risicovol is, mogelijk wel eerder voor een BBMKB kan worden gekozen omdat er dan minder druk staat op de eigen beoordeling van de kredietwaardigheid.

4 Alternatieven en effecten

In het nulalternatief is het Waarborgfonds Kinderopvang nooit opgericht. De beleidsalternatieven bevatten verschillende mogelijke invullingen van het Waarborgfonds, waaronder de huidige situatie. Het Waarborgfonds heeft een groot aantal effecten, die onderling gekoppeld zijn. Naast kosten en baten van het fonds zelf gaat het met name om een hogere arbeidsparticipatie, kortere wachttijden voor kinderopvang en meer subsidie voor extra kindplaatsen. Dit hoofdstuk licht toe hoe de effecten zijn gekwantificeerd en in geld uitgedrukt.

4.1 Alternatieven

Bij een MKBA zijn de kosten en baten de verschillen tussen situaties waarin beleid wordt gevoerd – de beleidsalternatieven – en een situatie waarin weinig of geen beleid wordt gevoerd – het nulalternatief. Daarom is de keuze van de alternatieven van groot belang voor de uitkomsten. Daarbij kunnen meerdere vormen van beleid worden vergeleken met het nulalternatief. Dit geeft een bredere kijk op het palet aan beleidsmogelijkheden.

Nulalternatief

Het nulalternatief is in dit onderzoek de situatie dat er geen Waarborgfonds Kinderopvang (Waarborgfonds) is. Er wordt dan geen informatie meer verstrekt aan kinderopvanginstellingen en geen waarborgen aan kinderopvangorganisaties die willen investeren. Andere organisaties die waarborgen verstrekken of informatie verstrekken blijven dat op gelijke wijze doen als nu. Zo worden onder het Besluit Borgstelling MKB kredieten (BBMKB-regeling) nog steeds borgen verstrekt, maar onder andere voorwaarden. Deze voorwaarden zijn beschreven in paragraaf 3.3.

Het nulalternatief geeft geen goed beeld van wat er zou gebeuren als het Waarborgfonds wordt opgeheven. In dat geval zouden regelingen moeten worden getroffen voor de bestaande borgen, bijvoorbeeld het overnemen van deze borgen door een andere organisatie of door de overheid zelf. Door het vooralsnog voortbestaan van deze borgen blijft dan een deel van de kosten en baten van het Waarborgfonds ‘doorlopen’. Het nulalternatief toont niet een situatie na opheffing van het Waarborgfonds, maar een situatie waarin het Waarborgfonds nooit is opgericht.

Beleidsalternatieven

1. Het Waarborgfonds in de situatie van 2011. Het Waarborgfonds blijft dan de twee taken die het nu uitvoert behouden, namelijk het borgen van leningen en het versterken van de sector door kennisontwikkeling en –verspreiding¹³;
2. Het Waarborgfonds als puur kennisinstituut: inclusief het voortzetten van de begeleiding van kredietaanvragen en met algemene verstrekking van informatie aan de sector, maar zonder borging van leningen. Dit kan in de vorm van door de overheid gesubsidieerde info en advisering, of tegen commerciële adviseringstarieven te betalen door kinderopvanginstellingen en/of banken. Er is dan geen kapitaal meer (nodig). Daarom is bij dit alternatief

¹³ In deze MKBA wordt aangenomen dat de Overgangsfaciliteiten in 2012 aflopen. Deze worden daarom niet meegenomen in de analyse.

aangenomen dat bij een negatief nettoresultaat van het Waarborgfonds de overheid een (jaarlijkse) subsidie verschaft ter grootte van dit resultaat;

3. Het Waarborgfonds als puur borginstituut. Er wordt dan geen informatie aan de sector meer verstrekt, maar de huidige borgingsactiviteiten worden voortgezet. Hierbij geldt dat borgen verstrekken zonder kennis niet kan: het Waarborgfonds stelt eisen vooraf, dat kan alleen met begrip voor de sector en de bedrijven die daarin actief zijn, dat deel van de 'informatievoorziening' zal dus blijven bestaan;

De beleidsalternatieven 2 en 3 laten de afzonderlijke bijdragen van de activiteiten van het Waarborgfonds als kennisinstituut en als borginstelling zien. Ook brengt dit eventuele synergievoordelen tussen deze activiteiten in kaart.

4. Een grotere borgcapaciteit door een hoger eigen vermogen van het Waarborgfonds, waarbij de overheid dit extra vermogen verschaft. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het huidige bedrag gereserveerd voor overgangsfaciliteiten (ad € 24.778.608) beschikbaar komt voor borgstellingen;
5. Een grotere borgcapaciteit door een 'achtervangconstructie' via de deelnemende kinderopvangorganisaties. Dit alternatief is geïnspireerd door andere waarborgfondsen (zie bijlage B) die regelingen kennen waarbij de afnemers van borgen bij moeten springen als de verliezen voor het Waarborgfonds te groot zijn;
6. Een hogere hefboomfactor in combinatie met een strikter risicomanagement. Dit alternatief geeft meer mogelijkheden tot het afgeven van borgen door een hogere hefboomfactor met de banken af te spreken. De hefboomfactor is nu 3 (dus voor iedere € 1 eigen vermogen kan het Waarborgfonds € 3 borg verstrekken). Bij een hogere hefboomfactor kan met hetzelfde eigen vermogen meer borg worden verstrekt. Echter, een hogere hefboom zonder bijgaande maatregelen gaat gepaard met een hoger risico voor de banken. Indien de hogere hefboom gecombineerd zou worden met een strikter risicomanagement (beter monitoren en strengere voorwaarden) zou dit effect deels gemitigeerd kunnen worden. Dat leidt er echter toe dat minder borgen kunnen worden verstrekt, met name aan organisaties met een minder goede financiële positie. Het is binnen de scope van dit onderzoek niet mogelijk gebleken om de kosten en baten hiervan te kwantificeren. Daarom is dit alternatief niet verder onderzocht en doorgerekend;

De beleidsalternatieven 4, 5 en 6 lijken op elkaar: de borgcapaciteit wordt vergroot. Het verschil betreft de vraag wat er gebeurt met het risico van de extra borgen: komt dit bij de overheid (alternatief 4) of bij de sector (alternatief 5) te liggen? In alternatief 6 wordt het extra risico gecompenseerd door het risico anderszins te verkleinen.

7. Het Waarborgfonds met andere voorwaarden:
 - a. Optimaliseren van de feestructuur en verhogen van de fee die de geborgde instellingen betalen. De fee was laag ten opzichte van de vergoeding die voor de BBMKB betaald moet worden. Ook werd door de fee slechts een deel van de kosten van het Waarborgfonds gedekt. Deze stap is al gezet per 1 januari 2011. In dit alternatief wordt uitgegaan van de gestegen tarieven zoals die gelden per 2011 (in de overige alternatieven wordt uitgegaan van de tarieven uit 2010);

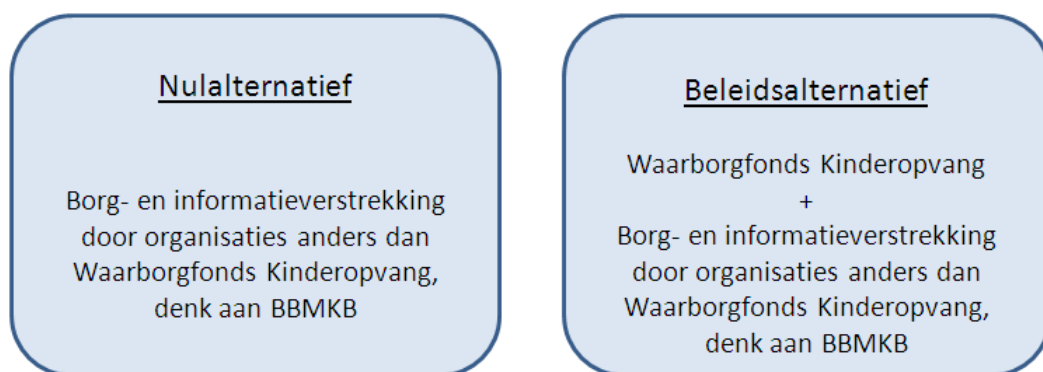
- b. Combineren van borgen van Waarborgfonds en BBMKB. In dit alternatief worden borgen van de BBMKB gecombineerd met borgen van het Waarborgfonds. Hier wordt verondersteld dat dit binnen dezelfde leningen is, waarbij de BBMKB borg een deel van de lening dekt, en de borg van het Waarborgfonds ook een deel. Het totale bedrag dat door het Waarborgfonds wordt geborgd, blijft dan gelijk. Dat betekent dat ook het totale rentevoordeel naar verwachting hetzelfde blijft. Dit heeft als voordeel dat het Waarborgfonds met hetzelfde kapitaal betrokken kan zijn bij een groter aantal leningen, dan wanneer de leningen volledig door het Waarborgfonds worden geborgd. Dit zou kunnen betekenen dat het Waarborgfonds meer kinderopvanginstellingen kan volgen en begeleiden. Dit kan extra baten met zich meebrengen, waarvan de omvang moeilijk is in te schatten. Er zouden echter ook hogere (bureau)kosten mee gemoeid zijn. Het is niet duidelijk waar die meerkosten uit worden gedekt, omdat het kapitaal – en daarmee de beleggingsopbrengsten – hetzelfde blijft. Daarom is dit alternatief niet verder onderzocht en dus niet doorgerekend.
 - c. Beperking van de borgstelling tot instellingen met een relatief hoog risico, waarbij de solvabiliteit van een kinderopvanginstelling als maatstaf voor het risico wordt gehanteerd. Juist bedrijven met een hoog risico hebben vermoedelijk een groot rentevoordeel als ze een borg hebben.
8. Het Waarborgfonds ook als keurmerkinstituut. De huidige taken worden uitgebreid met een toezichthoudende rol op de kwaliteit van de sector. De GGD ziet nu toe op de pedagogische kwaliteit. Het Waarborgfonds zou kunnen toezien op de bedrijfsvoering en financiën middels een keurmerk of branchecode. Een andere mogelijkheid is dat het Waarborgfonds toeziet op zowel de bedrijfsvoering en financiën als op de pedagogische kwaliteit. Dit kan met een eigen, nieuw keurmerk of met een bestaand keurmerk¹⁴. Een rol voor het Waarborgfonds als keurmerkinstituut kan dus verschillende invullingen krijgen. Er kunnen belangrijke maatschappelijke baten uit voortkomen, maar zekerheid bestaat daarover niet. Dit hangt niet alleen af van de concrete vormgeving van het keurmerk en de wijze van implementatie, maar ook van ontwikkelingen in de sector. Vandaar dat dit alternatief niet verder is onderzocht en dus niet is doorgerekend.

¹⁴ Het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) heeft een instrument ontwikkeld om de pedagogische kwaliteit van de opvang in kinderdagverblijven voor 0- tot en met 4-jarigen te meten, de NCKO-Kwaliteitsmonitor. Ook relevant is het keurmerk HKZ (Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector - administratie en organisatorische processen en breder).

Box 4.1 Nulalternatief en beleidsalternatieven

In het nulalternatief is er geen Waarborgfonds, in de beleidsalternatieven wel. Het is echter belangrijk te beseffen dat andere organisaties die anno 2011 waarborgen of informatie verstrekken aan kinderopvang-instellingen, dit op gelijke wijze blijven doen in zowel het nulalternatief als de verschillende beleidsalternatieven. Zo kunnen kinderopvanginstellingen in het nulalternatief de BBMKB regeling gebruiken onder dezelfde voorwaarden als in de verschillende beleidsalternatieven. Onderstaande figuur vat het bovenstaande kort samen.

Figuur 4.1 In het nulalternatief is het Waarborgfonds nooit opgericht



Bron: SEO Economisch Onderzoek

In alle onderzochte beleidsalternatieven wordt er dus vanuit gegaan dat het Waarborgfonds Kinderopvang bestaat. De rol die het Waarborgfonds Kinderopvang precies vervult hangt af van het beleidsalternatief. Zo wordt in beleidsalternatief 1 uitgegaan van het handhaven van het huidige Waarborgfonds. Dit houdt in dat het Waarborgfonds zowel leningen borgt als informatie verstrekt aan de sector.

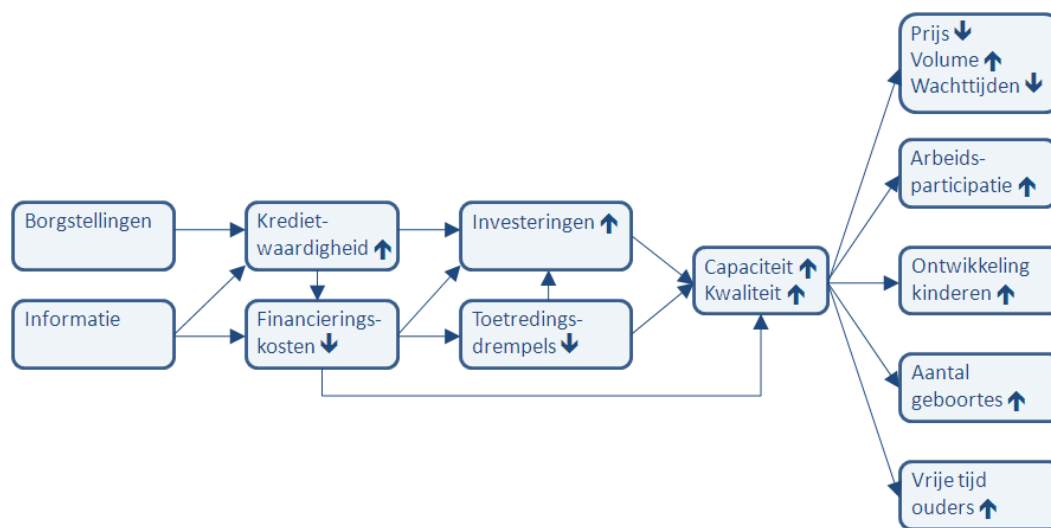
De MKBA vergelijkt een situatie waarin het Waarborgfonds Kinderopvang in een bepaalde vorm bestaat (beleidsalternatief) met een situatie waarin het Waarborgfonds nooit heeft bestaan (nulalternatief). De verschillen tussen beide situaties leiden tot kosten en baten. In de MKBA zijn de kosten en baten gemeten in het jaar 2011.

4.2 Effecten

Het Waarborgfonds heeft diverse effecten; deze paragraaf geeft daarvan een overzicht. In de paragrafen daarna worden de effecten stuk voor stuk uitgewerkt. Een deel van de effecten volgt uit een ander effect, waardoor er nog overlap in de effecten zit. In de rest van het hoofdstuk wordt ervoor gezorgd dat er geen dubbeltellingen in de MKBA zitten.

Effecten kunnen aan elkaar worden gekoppeld door de keten van oorzaak en gevolg tussen enerzijds de garanties en informatie over kredietwaardigheid van het Waarborgfonds en anderzijds arbeidsparticipatie, vruchtbaarheid en ontwikkeling van kinderen te schetsen:

Figuur 4.2 Oorzaak-/gevolgketen



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Figuur 4.2 laat zien dat de uiteindelijke potentiële maatschappelijke baten zijn:

- een lagere prijs voor kinderopvang;
- meer kinderopvangplaatsen en/of een hogere kwaliteit;
- kortere wachtlijsten (en daardoor meer keuzevrijheid);
- een hogere arbeidsparticipatie;
- effecten op de ontwikkeling van kinderen;
- een hoger aantal geboortes;
- extra vrije tijd voor werkende ouders.

De andere effecten komen ook voort uit het Waarborgfonds en zijn onderdeel van de keten van outputs. Naast de baten zijn er ook kosten: van het Waarborgfonds zelf en van overheids-subsidies op extra kindplaatsen.

Effect van prijs- en aanbodverandering op de vraag naar kinderopvang

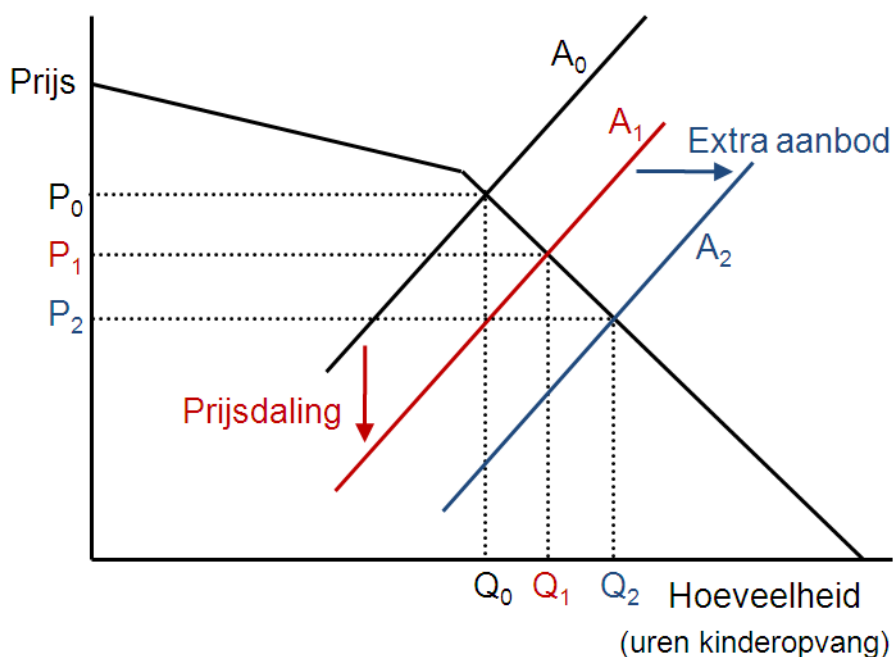
Op de markt voor kinderopvang beïnvloedt de overheid het aanbod via het Waarborgfonds en de vraag via de kinderopvangtoeslag. Deze invloed van de overheid kan modelmatig worden weergegeven en geanalyseerd. Deze paragraaf beschrijft dit omdat dit model achter de analyses van de paragrafen hierna zit.

De vraagcurve is geknikt omdat de kinderopvangtoeslag er – onder een bepaald prijsniveau – voor zorgt dat ouders minder prijsgevoelig zijn omdat de overheid meebetaalt. Het Waarborgfonds leidt tot lagere kosten en meer aanbod¹⁵, waardoor de aanbodcurve naar rechtsonder schuift (zie figuur). Hierdoor daalt de prijs en stijgt de gevraagde hoeveelheid. In de figuur ligt de prijs dichtbij de grens voor subsidiëring¹⁶; dit is in de praktijk het geval.

¹⁵ De welvaartseffecten worden in de MKBA berekend alsof het uitsluitend om lagere prijzen en extra volume gaat, bij een gegeven kwaliteit. In werkelijkheid kan het ook een verschuiving naar extra kwaliteit betreffen. Dit zou de betalingsbereidheid van ouders doen toenemen en (dus) de vraagcurve naar boven laten verschuiven. De effecten zijn vergelijkbaar met een verschuiving van de aanbodcurve naar beneden.

¹⁶ De verschuivingen zijn uitvergroot om de effecten goed zichtbaar te maken.

Figuur 4.2 Waarborgfonds verlaagt de kosten en vergroot het aanbod



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Een cruciaal onderdeel van het onderzoek bestaat uit het schatten van de effecten op de aanbodcurve, de marktprijs en de gevraagde hoeveelheid. Nagegaan wordt of deze effecten op basis van de literatuur of ervaringsfeiten kunnen worden ingeschat.

4.2.1 Financieringskosten en de prijs van opvang

Het Waarborgfonds grijpt aan bij de financiering van kinderopvangorganisaties. Dit kan effect hebben op de prijs van krediet en op de hoeveelheid verleende kredieten. Deze paragraaf gaat na of het eerste effect gekwantificeerd kan worden. Subparagraaf 4.2.2 gaat op de omvang van extra kredietverlening in.

De diensten van het Waarborgfonds hebben mogelijk effect op de financieringskosten van kinderopvangorganisaties. Dit effect kan in essentie lopen via drie routes:

- Borgstelling als zekerheid: met het verstrekken van een borg verlaagt het risico voor de financier. In de modellen van banken om het kredietrisico te bepalen worden zekerheden (gewogen) meegenomen.¹⁷ Het kredietrisico heeft, in lijn met de voorschriften van Basel III, gevolgen voor de prijs van het krediet: een hoger risico leidt in beginsel tot een hogere rente en vice versa¹⁸;
- Borgstelling als kwaliteitsstempel: indien banken niet beschikken over specialistische kennis op het gebied van de kinderopvangsector, kan een positieve beoordeling door een externe partij die dit wel heeft, bijdragen aan het vertrouwen in de kwaliteit van de onderneming.

¹⁷ Een betere zekerheidspositie leidt tot een grotere kans dat een bank ook in een eindsituatie haar uitstaande schuld kan innen. In de Basel modellen komt dit tot uiting in de Loss Given Default (LGD).

¹⁸ Dit gaat verder dan de Basel III modelmatige aanpak. Met de huidige financiële crisis is vernieuwde aandacht gekomen voor risicomanagement en inschatting op basis van expertise. Dit maakt dat het inschatten van het effect van een waarborg op de prijs – gegeven de overige kredietkenmerken – deels een subjectieve afweging is.

Meer specifiek gaat het hier over de inschatting of de cashflow positie minimaal voldoende is om aan de kredietverplichtingen te voldoen.¹⁹ Het Waarborgfonds baseert het verstrekken van een borgstelling mede op een analyse van de (verwachte) financiële positie van een kinderopvangorganisatie. Aangezien het Waarborgfonds gezien wordt als een sector-specialist²⁰ kan een positief advies over een borgstelling door het Waarborgfonds de *level of comfort* bij banken over de cashflow ontwikkeling verhogen;

- Begeleiding en informatievoorziening: met de begeleiding en informatievoorziening voorafgaand aan het verstrekken van een borg en daarna streeft het Waarborgfonds onder meer een verhoogde kredietwaardigheid van de sector na. Met de activiteiten die zij hierin onderneemt, ontlast zij banken in de kredietbegeleiding, -beoordeling en -opvolging. Daarnaast functioneert zij als een eerste kwaliteitsdrempel, waarbij in een vroeg stadium het kaf van het koren gescheiden kan worden. De begeleiding door het Waarborgfonds leidt in potentie tot lagere (administratieve) begeleidingskosten voor banken, de kwaliteitsdrempel tot een verlaagd kredietrisico.

Bepaling rentevoordeel voor kinderopvangorganisaties met borg

Om te bepalen of banken de rente en overige kosten inderdaad verlagen als er sprake is van een borgstelling door het Waarborgfonds, zou idealiter gebruik worden gemaakt van ervaringscijfers verstrekt door banken. Deze zijn niet voorhanden. Dit is ook logisch, aangezien de rente voor een krediet berekend wordt voor een situatie met *of* een situatie zonder borg van het Waarborgfonds. Ervaringscijfers over het verschil tussen deze twee situaties op kredietniveau zijn dus niet bekend. Als alternatief kan een aantal bronnen worden gebruikt:

- Publieke informatie van marktpartijen, waarbij hier concreet gebruik is gemaakt van informatie van Regioplan en het Waarborgfonds;
- Interviews met banken, waarbij in aanvulling op interviews die eerder zijn gedaan in het kader van de dissertatie van Van Driel (2009) een tweetal interviews is uitgevoerd in het kader van dit onderzoek;
- Kwantitatieve analyse;
- Internationaal (literatuur)onderzoek.

In bijlage A wordt in detail ingegaan op de informatie die elk van de genoemde bronnen verschaft over de grootte van de rentedaling als gevolg van een borgstelling door het Waarborgfonds. Tabel 4.1 vat de conclusies samen.

Het is niet mogelijk om op basis van de bronnen, en bij afwezigheid van een brede dataset van ervaringscijfers van daadwerkelijke toegepaste rentekortingen, een puntschatting te geven van een gemiddelde rentekorting. Wel kan op basis van de geanalyseerde informatie een aanname gedaan worden voor een bandbreedte. Hier wordt uitgegaan van een minimale rentekorting ter grootte van de arrangementskorting die het Waarborgfonds met een aantal banken heeft afgesproken; deze bedraagt 0,25 %. Als bovengrens wordt het maximum gehanteerd dat zowel door het Waarborgfonds zelf als zodanig wordt aangenomen alsook door een van de geïnterviewde

¹⁹ Met cashflow wordt bedoeld op het saldo van ingaande en uitgaande kasstromen.

²⁰ Deze stelling is niet uitgebreid getoetst onder banken maar is gebaseerd op een tweetal gesprekken met banken tijdens dit onderzoek, gesprekken met banken tijdens eerdere onderzoeken (niet uitgevoerd door SEO) en de prestaties van het Waarborgfonds op het gebied van verstrekte borgen en lage schadequote.

banken als bovengrens wordt genoemd: 1,25 %.²¹ Het rente-effect zoals berekend door het Waarborgfonds (0,875 %) lijkt enigszins aan de hoge kant op basis van een analyse van de onderliggende aannames. De gesprekken met banken leiden niet tot een duidelijke bevestiging of afwijzing van het gehanteerde percentage. In dit onderzoek wordt verder gerekend met de twee waarden van de bandbreedte.

Voor wat betreft de daling van de administratieve kosten, zoals provisieopslagen, zijn buiten de interviews in het kader van dit onderzoek geen kwantitatieve aanwijzingen gevonden. Beide door SEO geïnterviewde banken passen een afslag op administratiekosten toe, maar de toegepaste praktijk geeft onvoldoende onderbouwing voor een vaste afslag. Hier wordt uitgegaan van een afslag van minimaal 0 en maximaal 0,5 % op de borg. Tegenover deze afslag staat de provisie die het Waarborgfonds zelf in rekening brengt ter hoogte van 1 % van het borgstellingsbedrag, met een minimum van € 250.

Tabel 4.1 Conclusies rente-effect per bron

Bron	Effect borg op kosten krediet
Openbare info marktpartijen – Regioplan	Rentereductie van 0,25 %-punt ²² a.g.v. lager risico
Openbare info marktpartijen – Waarborgfonds	Rentereductie van 0,875 %-punt met een minimum van 0,25 %-punt a.g.v. lager risico
Interviews banken – Van Driel	Rentereductie tussen 0,25 %-punt en 1,0 %-punt a.g.v. lager risico
Interviews banken – SEO in het kader van dit onderzoek	Rentereductie tussen 0,20 %-punt en 1,25 %-punt a.g.v. lager risico Er vindt een reductie op administratieve kosten plaats
Kwantitatieve analyse	Negatief beoordeeld op bruikbaarheid in dit onderzoek
Literatuuronderzoek	Negatief beoordeeld op bruikbaarheid in dit onderzoek

Bron: SEO Economisch Onderzoek, Regioplan (2010), Van Driel (2009), Waarborgfonds Fact Sheet (2010), workshop met Waarborgfonds. Voor toelichting zie Bijlage B.

Prijsontwikkeling kinderopvang

In Berden en Kok (2009) wordt ingegaan op de prijsontwikkeling in de kinderopvang sinds 2005. De gemiddelde marktprijs die aanbieders hanteren is sinds 2005 gestegen. Aanbieders zijn geheel vrij in het bepalen van hun prijs. Tegelijkertijd houdt 70 % van de aanbieders bij de vaststelling van de prijs rekening met de door de overheid vastgestelde maximumprijs die ouders (gedeeltelijk) vergoed kunnen krijgen. De marktprijs wordt dus in hoge mate bepaald door overheidsregulering. Tabel 4.2 laat de ontwikkeling in de maximumprijs en de gemiddelde prijs zien: het door de overheid vastgestelde maximum lijkt inderdaad als een plafond te fungeren voor uurprijzen.²³

²¹ Het gemiddelde dat deze bandbreedte impliceert (0,75 %) ligt in lijn met de rentekorting als gevolg van borgstellingen verstrekt door het Waarborgfonds voor de Zorgsector, die door het fonds zelf wordt geschat op 0,7 %-punt (zie Bijlage B).

²² %-punt betekent een absoluut verschil tussen waarden die in procenten zijn uitgedrukt. (Bijvoorbeeld een stijging van 2 % naar 3 % is een stijging van 1 %-punt.).

²³ Volgens onderzoek van Waarborgfonds Kinderopvang bepaalt in 2008 bijna 70 % van de ondernemers de marktprijs mede op basis van het maximale door de overheid vastgestelde toeslagtarief.

Tabel 4.2 Marktprijs in hoge mate bepaald door plafond op basis van overheidsregulering

In €	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Maximum uurprijs 0-4-jarigen	5,68	5,72	5,86	6,10	6,10	6,25*
Maximum uurprijs 4-12 jarigen	6,13	6,03	6,02	6,10	6,10	5,82**
Gemiddelde uurprijs 0-4 jarigen	5,34	5,45	5,52	5,73	5,85	5,87
Gemiddelde uurprijs 4-12 jarigen	5,51	5,67	5,62	5,77	5,84	5,58

Bron: Kerncijfers 2005-2009 OCW (2010) en Kerncijfers 2006-2010 OCW (2011), gemiddelde uurprijzen 2010 zijn voorlopig. * Maximum uurprijs geldt voor dagopvang, niet voor gastouderopvang. ** Maximum uurprijs geldt voor buitenschoolse opvang, niet voor gastouderopvang.

De marktprijs wordt ook (deels) vastgesteld op basis van een begroting van de kosten en in overleg met de oudercommissie. Daarnaast wordt in het zetten van de prijs rekening gehouden met een bepaald resultaat dat nodig is voor het voortbestaan van de onderneming of gewoon kan worden aangemerkt als winst (Berden en Kok, 2009). In 2008 bracht ongeveer een kwart van de kinderopvangorganisaties meer dan het maximum in rekening (ministerie van Economische Zaken, 2008). Of kinderopvangbedrijven (in een regio) concurreren op prijs hangt met name af van de aanwezigheid van wachtlijsten en concurrentie vanuit de informele sector.

In de prijszetting wordt dus mede rekening gehouden met de onderliggende kosten. In hoeverre eventuele lagere kosten voor bancaire financiering, na aftrek van de kosten van de borgstelling, daadwerkelijk doorberekend worden in lagere prijzen hangt af van de mate van concurrentie in de sector. Daarom wordt in Box 4.2 een korte schets gegeven van de concurrentie in de sector. Daaruit kan worden opgemaakt dat er sprake is van wachtlijsten en lokale oligopolies. Als een kind eenmaal in een instelling wordt opgevangen, wordt er nauwelijks meer overgestapt en lijkt er de facto sprake van een monopolie.

In deze situatie van wachtlijsten en oligopolies mag niet worden verwacht dat het kostenvoordeel dat door het Waarborgfonds ontstaat, door de druk van concurrentie ‘vanzelf’ wordt doorgegeven. Aangezien bij het vaststellen van prijzen rekening wordt gehouden met kosten, zou de prijs zich echter toch kunnen aanpassen, op twee manieren:

- Als het resultaat waarnaar bij de prijsvaststelling wordt gestreefd (dat nodig is voor het voortbestaan, of dat redelijk wordt geacht) hetzelfde blijft, zal de prijs meebewegen met de kosten;
- De overheid houdt bij het vaststellen van maximum uurprijzen rekening met de kosten.

Tegen deze achtergrond wordt hier aangenomen dat de prijzen zich – met name op lange termijn – aanpassen aan de kosten. Daarbij wordt tevens verondersteld dat dit voordeel bij de ouders terecht komt; overheid en werkgevers blijven hetzelfde betalen.

Box 4.2 Concurrentie en marktstructuur in de kinderopvang

Omdat niet alle aspecten van kwaliteit zichtbaar zijn voor ouders²⁴, kiezen ouders op basis van prijs, afstand van huis of werk naar de opvanglocatie en structurele kwaliteit²⁵ die voor hen wel zichtbaar is. Een gevolg hiervan is dat reistijd van huis of werk naar de opvanglocatie een zeer belangrijke rol speelt in de keuze voor opvang. Ouders bleken voor 2005 zelfs meer te kiezen op reistijd dan op prijs (Ooms et al., 2003). De gemiddelde reistijd naar de opvang bedroeg in 2004 en in 2008 10 minuten of minder (Berden en Kok, 2009). De markt voor kinderopvang is dus een lokale markt. Gemiddeld kunnen ouders binnen 10 minuten 8 instellingen voor dagopvang bereiken; bij de buitenschoolse opvang is dat aantal ook ongeveer 8. In de praktijk hebben ouders veel minder keus door het bestaan van wachtlijsten. In 2008 moest 63 % van de ouders die opvang wilden in een kinderdagverblijf hun kind inschrijven op een wachtlijst.

De keuze beperkt zich in de praktijk vaak tot kinderopvanglocaties op korte afstand van huis of werk zonder wachtlijst of met een korte wachtlijst. Ook blijken ouders nauwelijks nog over te stappen als zij eenmaal hebben gekozen voor een bepaalde kinderopvang. Een aanbieder heeft in deze situatie een beperkte prikkel om een goede prijs-kwaliteitverhouding te bieden, omdat hij als enige aanbieder de consument aan zich gebonden heeft. Dit is een toetredingsbelemmering voor nieuwe aanbieders.

Ook werpen de beleidsregels rondom de kwaliteit van opvang toetredingsdrempels op voor zowel nieuwe als bestaande aanbieders. Het aanbod sluit hierdoor niet aan op de vraag. Daarnaast werken de gemeentelijke aanbestedingsprocedures bij het toekennen van locaties traag, waardoor aanbieders niet goed kunnen inspelen op de vraag. Een ander probleem is dat ouders een voorkeur hebben voor opvang op de maandag, dinsdag en donderdag. De andere dagen neemt een van de ouders vrij van werk om op de kinderen te passen. De kinderen gaan op woensdagmiddag en vaak ook op vrijdagmiddag namelijk niet naar de basisschool. Daardoor bestaan voor de maandag, dinsdag en donderdag wachtlijsten terwijl er voor andere dagen overcapaciteit is. Ook onzekerheid rondom de regelgeving maakt investeerders huiverig om toe te treden tot de markt of de capaciteit uit te breiden. De vele beleidswijzigingen rondom de kinderopvangtoeslag maken de toekomst voor aanbieders onzeker en remmen investeringen in het aanbod af.

Deze tekst is gebaseerd op Berden en Kok (2011)

Prijseffect door lagere kosten per lening

Een lagere prijs voor leningen als gevolg van borgstelling door het Waarborgfonds kan een prijsvoordeel opleveren voor ouders en de overheid. Om het potentiële prijseffect te bepalen moet het rentevoordeel op een gemiddelde, geborgde lening worden berekend. Dit is namelijk de koek die uiteindelijk tussen de kinderopvanginstelling enerzijds en de ouders en overheid anderzijds zal worden verdeeld. Tabel 4.3 geeft kentallen weer die gebruikt zijn om het rentevoordeel te berekenen.

Tabel 4.3 Kentallen ten behoeve van berekenen rentevoordeel

Bron	Periode	Krediet per kindplaats	Borg per kindplaats
Jaarverslag Waarborgfonds 2008	2008	7.089	4.061
Jaarverslag Waarborgfonds 2009	2009	3.902	2.278
Jaarverslag Waarborgfonds 2010*	2010	3.703	2.473
Jaarverslag Waarborgfonds 2008	1998-2008	5.252	2.303
Jaarverslag Waarborgfonds 2009	1998-2009	4.937	2.297
Jaarverslag Waarborgfonds 2010*	1998-2010	4.701	2.330
Regioplan, 2010**	2007-2008	3.475	

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Jaarverslagen Waarborgfonds 2008, 2009 en 2010*, en Regioplan (2010); *de cijfers voor 2010 betreffen voorlopige cijfers; **dit betreft de uitkomst voor het gemiddelde krediet per kindplaats, gegeven het gebruik van vreemd vermogen voor een investering.

²⁴ Denk bijvoorbeeld aan de kwaliteit van de interactie van de pedagogisch medewerkers met het kind.

²⁵ Bij de structurele kwaliteit gaat het om tastbare kenmerken van de kinderopvang zoals onder meer het aantal kinderen per pedagogisch medewerker, de groepsgrootte, het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerker en de openingstijden.

De belangrijkste inputvariabele voor de berekening van het rentevoordeel is het benodigde krediet per kindplaats, uiteraard gegeven dat voor de desbetreffende investering gebruik wordt gemaakt van vreemd vermogen en dat voor het krediet aanspraak wordt gedaan op een borgstelling van het Waarborgfonds. Indien het krediet per kindplaats wordt vermenigvuldigd met de rentekorting resulteert het rentevoordeel per kindplaats. De jaarverslagen van het Waarborgfonds verschaffen de benodigde informatie om het krediet per kindplaats te berekenen. In Tabel 4.3 worden cijfers weergegeven voor de jaren 2008, 2009 en 2010.²⁶ Het jaar 2008 geeft een afwijkend beeld ten opzichte van andere jaren.²⁷ Om een meer representatief beeld te verkrijgen, is tevens gekeken naar gemiddeldes op basis van een langere periode: 1998-2008, 1998-2009 en 1998-2010. Het resultaat is weergegeven in de tabel. Ten slotte is ter referentie het cijfer weergegeven voor 'krediet per kindplaats' dat volgt uit een enquête gehouden door Regioplan in 2010. Hoewel dit kan afwijken van de cijfers van het Waarborgfonds, omdat Regioplan heeft gekeken naar kinderopvanginstellingen in den brede en niet specifiek naar kinderopvanginstellingen die gebruikmaken van een borg, geeft dit cijfer additioneel comfort dat de cijfers van het Waarborgfonds een goed beeld geven van het gemiddelde krediet per kindplaats.

Een vergelijking van de jaarcijfers met de langjarige gemiddelden wijst op een afname van het krediet per kindplaats in de tijd. Dit kan diverse redenen hebben, zoals een grotere afhankelijkheid van eigen vermogen als gevolg van terughoudendheid bij banken sinds de crisis of een groter aandeel vervangingsinvesteringen waarbij vreemd vermogen mogelijk een minder grote rol speelt. Om de onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van dit kental mee te nemen in de analyse wordt gebruikgemaakt van een bandbreedte voor het krediet per kindplaats, met als minimum en maximum de laagste respectievelijk hoogste waarde uit de tabel.²⁸

In aanvulling op de lagere rente wordt tevens uitgegaan van lagere administratielasten, te betalen aan banken. Hiervoor is hierboven een bandbreedte aangenomen die berekend wordt als eenmalige kost over de verstrekte borg. Tegenover de lagere administratielasten te betalen aan banken staat de provisie die betaald moet worden aan het Waarborgfonds. Deze wordt ook berekend als een eenmalige kost over de verstrekte borg. Om het netto voordeel van deze twee effecten per kindplaats te berekenen, is de waarde van de borg per kindplaats nodig. Deze wordt weergegeven in de meest rechterkolom in Tabel 4.3. Er is geen informatie beschikbaar van bronnen anders dan het Waarborgfonds. Aangezien borgstellingen rechtstreeks gerelateerd zijn aan kredieten, mag aangenomen dat bovenstaande conclusie over het realiteitsgehalte van 'krediet per kindplaats' uit de cijfers van het Waarborgfonds ook geldt voor 'borg per kindplaats'.

Op basis van de eerder bepaalde bandbreedtes voor de rentekorting (0,25 %-punt – 1,25 %-punt) en voor de korting op provisiekosten aan banken (0 %-punt – 0,5 %-punt) en op basis van de hierboven bepaalde bandbreedte voor het krediet per kindplaats en voor de borg per kindplaats, wordt in Tabel 4.4 de bandbreedte voor de gemiddelde netto korting op financieringskosten per kindplaats per jaar berekend als gevolg van een borgstelling. Merk op dat het bedrag per kindplaats hoger is dan het bedrag per kind omdat een kindplaats gemiddeld door 1,9 kinderen wordt gebruikt.

²⁶ Waarbij opgemerkt zij dat de cijfers voor 2010 voorlopige cijfers betreffen.

²⁷ Dit wordt bevestigd door cijfers over andere kentallen zoals investeringen en borg per kindplaats.

²⁸ Hierbij zijn de waarden uit 2008 buiten beschouwing gelaten, gezien de sterke afwijkende in dit jaar.

Tabel 4.4 Berekening korting op financieringskosten

Variabele	Ondergrens	Bovengrens
Krediet per kindplaats	3.703	4.937
Rentekorting per jaar	0,25%	1,25%
Gemiddelde korting per kindplaats per jaar	3,68	24,50
Afsluitprovisie Waarborgfonds (eenmalig)	1,0%	1,0%
Korting provisie bij bank (eenmalig)	0%	0,50%
Borg per kindplaats	2.278	2.473
Gemiddelde netto provisiekosten per kindplaats per jaar	-1,90	-1,03
Gemiddelde netto korting op financieringskosten per kindplaats per jaar	1,78	23,47

Bron: SEO Economisch Onderzoek; er is uitgegaan van een lineaire lening met een looptijd van 12 jaar²⁹ en een discontovoet van 5,5% om de rentevoordelen in de toekomst contant te maken.

Relatieve rentevoordeel (ten opzichte van BBMKB)

Bovenstaande berekening kan de baten van het Waarborgfonds overschatten omdat er in het nulalternatief ook een borg mogelijk is via de BBMKB.³⁰ Deze borg is minder aantrekkelijk voor kinderopvangorganisaties dan de borg van het Waarborgfonds, maar is aantrekkelijker dan geen borg waarmee nu is vergeleken. Het eigenlijke rentevoordeel dat hier van belang is, is het relatieve rentevoordeel ten opzichte van het BBMKB.

In de gesprekken met de banken, gevoerd in het kader van dit onderzoek, gaven zij aan geen concrete cijfers te kunnen noemen bij het rentevoordeel van de BBMKB. Aangenomen mag echter worden dat dit voordeel lager ligt dan bij een verder vergelijkbare borg onder het Waarborgfonds, omdat de dekking (bij bedragen boven € 250.000) lager is, omdat er een kans is dat de garantie uiteindelijk niet wordt uitgekeerd en omdat de BBMKB niet zoals het Waarborgfonds een 'kwaliteitsstempel' verschaft. Daarnaast staat er tegenover het lagere rentevoordeel een hogere provisielast: kinderopvanginstellingen betalen bij de BBMKB eenmalig tussen de 2 % en 3,6 % over de hoogte van het krediet, terwijl men bij het Waarborgfonds eenmalig 1 % over de borg betaalt. De ervaringspraktijk leert dat de eenmalige provisiekosten van de BBMKB ongeveer wegvallen tegen het rentevoordeel en er dus sprake is van een netto voordeel van € 0.³¹ Deze lijn wordt hier gevolgd, waardoor aangenomen wordt dat het netto rentevoordeel van het Waarborgfonds gelijk is aan het netto voordeel *ten opzichte van het BBMKB*.³²

²⁹ Uit interne berekening van het Waarborgfonds (2009) blijkt een gemiddelde looptijd van iets minder dan 11 jaar. Dit is echter een ongewogen gemiddelde op basis van aantallen. Hier is aangenomen dat het werkelijke (naar volume gewogen) gemiddelde hier iets boven zal liggen.

³⁰ Voor een vergelijking tussen het Waarborgfonds en de BBMKB, zie hoofdstuk 3.3.

³¹ Zo wordt op het platform voor bedrijfsvername gesteld dat het rentevoordeel van ongeveer 0,25 %-punt wegvalt tegen de provisiekosten (André de Vos, 2008).

³² Het is mogelijk dat de gewijzigde risicoperceptie na de crisis invloed heeft op het rentevoordeel van borgstellingen. Indien banken structureel een hogere prijs rekenen voor risico, maar er een ongewijzigde waarde wordt gehecht aan de borgstelling zelf, neemt het voordeel van de borg toe. Hier wordt er van uitgegaan dat, indien deze situatie zich voordoet, dit voordeel voor het Waarborgfonds en het BBMKB ongeveer even groot zal zijn en dus geen effect heeft op het relatieve rentevoordeel van het Waarborgfonds. Overigens zij vermeld dat een dergelijke situatie normaliter niet structureel van aard zal zijn, omdat ook de overheid de kostprijs van haar garantie op termijn zou verhogen.

Totale effect op financieringskosten per jaar

Om de gemiddelde netto korting op de financieringskosten om te zetten in een totale baat per jaar, moet de rentekorting berekend worden over het gemiddelde uitstaande krediet dat gerelateerd is aan de door het Waarborgfonds verstrekte borgen. Op basis van de uitstaande borgstellingen kunnen de gerelateerde uitstaande kredieten worden ingeschat en vervolgens de totale korting op de financieringskosten (zie Tabel 4.5).

Tabel 4.5 Aannames effect op financieringskosten

Variabele	Ondergrens	Bovengrens
Netto korting per jaar als % krediet	0,048%	0,475%
Uitstaande borgstellingen*	38.209.779	38.209.779
Krediet per euro uitstaande borgstelling**	1,50	2,28
Uitstaande kredieten	57.220.556	87.141.993
Korting financieringskosten per jaar	27.458	414.288

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Jaarverslagen Waarborgfonds; *zie Bijlage C; **deze verhouding is tijdens de crisis sterk verminderd, als minimum is daarom de waarde van 2010 gehanteerd, als maximum het gemiddelde over de periode 1998-2008.

Effect overige alternatieven

Alternatief 2 en 3

Indien het Waarborgfonds zich volledig gaat richten op het verstrekken van borgen (alternatief 3), zal het effect op de financieringskosten gelijk zijn aan alternatief 1. Indien het Waarborgfonds zich daarentegen volledig gaat richten op het verstrekken van informatie (alternatief 2), worden er geen borgen meer verschaft en vervalt daarmee het effect op de financieringskosten.

Alternatief 4

Bij een verhoging van de capaciteit om borgstellingen te verstrekken, door het overhevelen van de capaciteit voor Overgangsfaciliteiten naar het waarborgdepot, zal het effect op de financieringskosten naar rato stijgen ten opzichte van alternatief 1.³³

Alternatief 5

Het is mogelijk om de kinderopvangsector, in een achtervangconstructie, een deel van het betalingsrisico op zich te laten nemen voor borgstellingen verstrekt aan individuele kinderopvanginstellingen. Hierdoor neemt het risico op kredieten aan kinderopvanginstellingen met een borg af, er is ten slotte een achtervang voor als het Waarborgfonds Kinderopvang niet aan haar verplichtingen kan voldoen.³⁴ Tegelijkertijd staat de individuele kinderopvanginstelling zelf ook borg voor de andere instellingen. Er zijn verschillende manieren om dit vorm te geven, zoals is weergegeven in Bijlage B. Hier wordt uitgegaan van een constructie in lijn met het Waarborgfonds voor de Zorgsector (Wfz). Dat wil zeggen dat geborgde instellingen een

³³ Bij de berekening van de uitstaande borgstellingen wordt voor de ondergrens een benuttingspercentage van 55% gehanteerd (in plaats van 70% in alternatief 1), gezien de mogelijkheid dat de stijging van het waarborgdepot niet direct volledig vertaald wordt in het aangaan van nieuwe borgstellingen. Zie Bijlage C.

³⁴ Overigens neemt de sector in een dergelijke constructie een deel van het risico van de banken over en niet van de overheid.

voorwaardelijke verplichting (obligo) hebben om 3 % van de resterende borgstelling te verstekken aan het Waarborgfonds Kinderopvang. Deze verplichting wordt aangesproken indien het Waarborgfonds Kinderopvang niet aan haar verplichtingen kan voldoen.³⁵

Op het niveau van de individuele instelling zal de achtervangconstructie naar verwachting voor een financieel weinig impact hebben op de risico-inschatting. Op niveau van het risico op de sector verandert er wel wat: de waarde van de totale zekerheid neemt toe doordat ook de geborgde instellingen als geheel borg staan, en niet meer alleen het Waarborgfonds Kinderopvang. Het ligt dan ook voor de hand dat de impact vooral is gelegen in de hefboom en niet zozeer in het financieringsvoordeel voor individuele kinderopvanginstellingen. Hier wordt in de volgende paragraaf verder op ingegaan.

Alternatief 7a

Als gevolg van het aanpassen van de tarieven wijzigt het effect op de financieringskosten. Hierbij wordt uitgegaan van de wijziging in de tarieven in 2011. Kinderopvanginstellingen die een borg afnemen bij het Waarborgfonds betalen een hogere afsluitprovisie, waardoor de netto korting als percentage van gerelateerde kredieten daalt.³⁶ Daarnaast moet vanaf 2011 bij het doen van een aanvraag, dat wil zeggen in het proces voorafgaand aan het verkrijgen van een borg, een beoordelingsbijdrage ad € 1.000 per aanvraag worden betaald. Door dit bedrag te relateren aan de onder- en bovengrens voor het aantal borgen per jaar, kunnen de jaarlijkse beoordelingskosten voor geborgde instellingen worden bepaald. De hogere provisie en de beoordelingsbijdrage leiden samen tot een netto daling van het effect op de financieringskosten. Vermeld zij dat de ondergrens zelfs een lichte stijging van de financieringskosten ten opzichte van het nulalternatief impliceert.

Alternatief 7c

Indien het Waarborgfonds zich voor haar borgstellingen beperkt tot instellingen met een relatief hoog risico, zal het aantal geborgde instellingen afnemen. Hier wordt aangenomen dat het Waarborgfonds zich in dit alternatief richt op bedrijven met een solvabiliteit van maximaal 15 % in plaats van 20% en dat dit leidt tot een afname in het volume van de uitstaande borgstellingen tussen de 5% en 15 %.³⁷ Tegelijkertijd zullen de instellingen die nog wel in aanmerking komen voor een borgstelling zich aan de bovenkant van de bandbreedte voor de rentekorting bevinden omdat met de borgstelling als het ware een relatief groot risico wordt afgedekt. Dit impliceert dat de ondergrens voor de rentekorting hoger ligt voor deze groep. Uitgegaan wordt van een ondergrens voor de rentekorting van 0,5% in plaats van 0,25% in alternatief 1. Deze twee effecten samen zorgen per saldo voor een daling van het totale voordeel voor kinderopvanginstellingen als gevolg van gedaalde financieringskosten.

³⁵ Een analyse van een effectieve inrichting van een achtervangconstructie is geen onderdeel van de scope van dit onderzoek. Er is bewust gekozen om een constructie te gebruiken uit de zorgsector omdat er parallellen getrokken kunnen worden met de kinderopvangsector. Toch is het waarschijnlijk dat verschillen tussen deze sectoren in termen van risico of aantallen geborgde instellingen om een andere invulling van de constructie vragen. Hier moet nader naar worden gekeken indien een achtervangconstructie opportuun wordt voor het Waarborgfonds Kinderopvang.

³⁶ De afsluitprovisie stijgt van 1% in 2010 naar 2,5% in 2011.

³⁷ Deze aanname wordt in de volgende paragraaf verder toegelicht en onderbouwd.

4.2.2 Kredietverlening en opvangcapaciteit

Figuur 4.2 illustreert dat een belangrijk deel van de effecten loopt via de invloed van het Waarborgfonds op de opvangcapaciteit. De figuur geeft tevens de verschillende kanalen weer die hieraan ten grondslag liggen: als gevolg van het verstrekken van borgstellingen en het verschaffen van informatie neemt de kredietwaardigheid van instellingen toe en nemen de financieringskosten af. Hierdoor nemen de drempels om toe te treden tot de kinderopvangsector af en wordt het makkelijker voor instellingen om investeringen te doen. Hier worden deze effecten tezamen ingeschat op basis van de extra kredietverlening als gevolg van het Waarborgfonds. In aanvulling hierop is er ook sprake van een mogelijk capaciteitseffect via beperktere uittreding uit de sector, doordat het Waarborgfonds faillissementen voorkomt.

Effect via toegenomen kredietverlening

Een belangrijke graadmeter voor het effect van het Waarborgfonds op de opvangcapaciteit is de mate waarin kredietverlening aan de sector afhankelijk is van het bestaan van het Waarborgfonds. Anders gezegd: hoeveel kredieten, die nu worden verstrekt op basis van een Waarborgfondsborgstelling, zouden niet verstrekt worden als het Waarborgfonds niet zou bestaan? De kindplaatsen die met deze kredieten tot stand zijn gekomen, kunnen direct gerelateerd worden aan het Waarborgfonds en weerspiegelen het potentiële effect op de opvangcapaciteit.

Het Waarborgfonds maakt in haar jaarlijkse sectorrapport een inschatting van het aandeel kinderopvangorganisaties dat potentieel afhankelijk is van een borg als zij een krediet zouden wensen.³⁸

Het Waarborgfonds baseert zich voor deze schatting op de aanname dat banken bedrijven met een solvabiliteit beneden de 20 % en/of een rentabiliteit beneden de 10 % geen krediet verschaffen. Alle bedrijven die hier niet aan voldoen, zouden voor kredietverlening mogelijk afhankelijk zijn van het Waarborgfonds. Een deel daarvan voldoet echter ook niet aan de - minder strenge - voorwaarden van het Waarborgfonds zelf: bedrijven met een solvabiliteit beneden de 10 % en/of een rentabiliteit beneden de 2 % komen niet in aanmerking voor een Waarborgfondsborg. Het deel dat niet voldoet aan het 20/10 criterium van de banken maar wel aan het 10/2 criterium van het Waarborgfonds, zou dan voor haar financiering afhankelijk zijn van het Waarborgfonds.³⁹ In Tabel 4.6 wordt deze berekening weergegeven voor 2006-2008. Voor 2008 gold dus dat bijna 70 % van de geborgde kinderopvangorganisaties, in het geval zij op dat moment krediet hadden willen aantrekken, afhankelijk zouden zijn geweest van een borg door het Waarborgfonds.

³⁸ Dit aandeel wordt zowel bepaald ten opzichte van het totaal aantal instellingen dat jaarrapporten aanlevert voor het sectorrapport (waarin geborgde en niet geborgde instellingen zijn opgenomen) als ten opzichte van het aantal instellingen dat daadwerkelijk een borg heeft. In dit onderzoek worden de gegevens gebruikt voor de geborgde instellingen: het gaat namelijk om te bepalen welk deel *van de geborgde instellingen* geen krediet zou hebben gekregen zonder het Waarborgfonds.

³⁹ Merk op dat het ook mogelijk is dat geborgde instellingen niet aan het Waarborgfondscriterium voldoen: hun financiële positie kan in de loop der tijd verslechterd zijn, zodat zij bij het aangaan van het krediet wel maar nu niet meer voldoen aan een solvabiliteit van 10 % en/of een rentabiliteit van 2 %.

Tabel 4.6 **Afhankelijkheid van Waarborgfonds voor kredietverlening op basis van berekening Waarborgfonds**

	2006	2007	2008
Totaal aantal organisaties	65	58	52
Bedrijven die bancair kunnen worden gefinancierd Solvabiliteit $\geq 20\%$ EN rentabiliteit $\geq 10\%$	3%	9%	8%
Bedrijven die geen borg via Waarborgfonds kunnen verkrijgen Solvabiliteit $< 10\%$ EN rentabiliteit $< 2\%$	34%	22%	23%
Afhankelijk van Waarborgfonds	63%	69%	69%

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Sectorrapport Kinderopvang 2009 en bronbestanden Waarborgfonds

Het door het Waarborgfonds gehanteerde 20/10 criterium is gebaseerd op een aanname van PWC uit 2003. PWC heeft toen op basis van ervaring en gesprekken met banken ingeschat welk deel van de kinderopvanginstellingen geen toegang heeft tot bancair krediet zonder borg. PWC ging in haar rapportage uit van een 25/10 criterium. Het Waarborgfonds heeft vanaf haar eerste sectorrapportage (2005) gekozen voor 20/10 omdat dat op basis van gesprekken met banken realistischer leek. Het is daarmee niet gezegd dat banken dit criterium (nu nog) daadwerkelijk gebruiken in de kredietverlening. Het 20/10 criterium - en daarmee bovenstaande cijfers over 'afhankelijkheid' - moet dan ook slechts worden gezien als een indicatie voor de mogelijke vraag naar borgen.

Ook in de interviews met banken in het kader van dit onderzoek is gevraagd naar een inschatting van de afhankelijkheid van het Waarborgfonds. De kennis die het Waarborgfonds inbrengt bij het beoordelen van de lange termijn cashflow, alsook het verbeteren van de zekerheidspositie door middel van een borg, werd als zeer belangrijk bestempeld voor totstandkoming van kredietverstrekking.⁴⁰ Een alternatief, waarbij banken zelf sectorexpertise opbouwen, werd niet als realistisch beschouwd gezien de beperkte omvang van de sector. Dit zou het onvoldoende aantrekkelijk maken voor banken om te investeren in kennisopbouw.

Tegelijkertijd werd aangegeven dat de ondergrens die Waarborgfonds hanteert voor bancaire financiering (het 20/10 criterium) een wel erg rigide vorm is om de afhankelijkheid van het Waarborgfonds vast te stellen. Aangegeven wordt dat met name de solvabiliteitsgrens van belang is, waarbij de ondergrens van 20 % niet onrealistisch is. Een rentabiliteit van 10 % is een wat minder algemeen geldende voorwaarde. De rentabiliteit moet voldoende zijn om aan de verplichtingen te kunnen voldoen, dit hangt (onder andere) af van het type kinderopvanginstelling.⁴¹ Gevraagd naar een kwantitatieve beoordeling, gaf één van de banken een inschatting dat 80 % van de kredieten met een borg van het Waarborgfonds niet zou zijn verschaft zonder borg. Een andere bank gaat ervan uit dat 50 % van de door het Waarborgfonds geborgde kredieten niet zou zijn verstrekt zonder Waarborgfonds. Het is van belang te beseffen

⁴⁰ De lange termijn cashflow van kinderopvanginstellingen is lastig te beoordelen omdat de afhankelijkheid van overheidsbeleid en van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt leiden tot grote volatiliteit. Een borg door het Waarborgfonds kan als het ware gezien worden als een soort 'kwaliteitsstempel'.

⁴¹ Een opmerking die in een ander kader werd geplaatst, geeft hier nog extra nuance. Een van de banken gaf aan dat, zelfs als een instelling aan bepaalde minimale financiële eisen voldoet, de bank nog steeds zal streven naar een optimale zekerheidspositie. De aanwezigheid van een borg geeft in die zin altijd extra zekerheid en zal daarom soms ook aangevraagd worden als dit niet voorwaardelijk is voor totstandkoming van het krediet.

dat banken gebaat zijn bij borgstelling en de informatievoorziening door het Waarborgfonds, dus dat een criterium gebaseerd op gesprekken met banken voorzichtig geïnterpreteerd moet worden.

Op basis van het bovenstaande wordt de aanname van het Waarborgfonds over de minimale eisen van de bank (i.c. het 20/10 criterium) aangepast aan de input van de bank en beoordeeld hoeveel geborgde kredieten niet voldoen aan de aangepaste, minimale eisen van de bank. Indien op basis hiervan vastgehouden zou worden aan een minimale solvabiliteit van 20 %, maar voor rentabiliteit een (lagere) ondergrens van 4 % zou worden aangehouden – net iets hoger dan de gemiddelde rentabiliteit voor de bedrijven in de dataset in de periode 2006-2008 - resulteert een afhankelijkheid van tussen de 50 % en 54 % (zie Tabel 4.7).

Tabel 4.7 Afhankelijkheid van Waarborgfonds - gecorrigeerd

	2006	2007	2008
Totaal aantal organisaties	65	58	52
Bedrijven die bancair kunnen worden gefinancierd Solvabiliteit \geq 20% EN rentabiliteit \geq 4%	17%	22%	23%
Bedrijven die geen borg via Waarborgfonds kunnen verkrijgen Solvabiliteit <10% EN rentabiliteit < 2%	34%	22%	23%
Afhankelijk van Waarborgfonds	50%	55%	54%

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Sectorrapport Kinderopvang 2009 en bronbestanden Waarborgfonds.

Zelfs als instellingen niet aan de minimumeisen van de banken voldoen, maar wel aan die van het Waarborgfonds, is daarmee niet gezegd dat zij zich tot het Waarborgfonds moeten richten. Bij het niet halen van het criterium zou een krediet alsnog kunnen worden verstrekt zonder borg van het Waarborgfonds maar op basis van andere zekerheden, zoals onroerend goed, persoonlijke borg of een borg van de BBMKB.⁴² De werkelijke afhankelijkheid op basis van het 20/4 criterium, zoals berekend in Tabel 4.7, zou dus lager uitvallen. Belangrijk is echter wel dat een bank het vertrouwen moet hebben dat een instelling toekomst heeft, dit is ook een voorwaarde voor een borg onder het BBMKB. Juist op dit vlak geven banken aan dat het Waarborgfonds een belangrijke rol speelt. Met het oog op de afhankelijkheidscijfers op basis van het aangepaste criterium, de alternatieve mogelijkheden (met name de BBMKB) en de input van de banken, wordt een bandbreedte aangehouden tussen de 30 % en 65 %.

Effect via lager aantal faillissementen

Het Waarborgfonds beschikt niet over gegevens om het effect van zijn borgstellingen op het aantal faillissementen kwantitatief te duiden. Er zijn wel anekdotische aanwijzingen dat het verstrekken van borgen meermaals een belangrijke reden is geweest om nieuwe kredieten te verschaffen aan bedrijven in problemen om daarmee gered te worden van een faillissement. Een andere aanwijzing is gelegen in de lage schadequote van het Waarborgfonds. Maar of dit een logisch gevolg is van een sectorstructuur die weinig faillissementen kent, of specifiek van de rol die het Waarborgfonds speelt, is moeilijk aan te tonen. Tijdens gesprekken met het

⁴² Zoals eerder toegelicht, geven kinderopvanginstellingen en banken veelal de voorkeur aan een borg van het Waarborgfonds boven de BBMKB. Het gaat hier echter over de situatie dat het Waarborgfonds niet (meer) zou bestaan. In dat geval betreft het een keuze tussen geen krediet of een krediet met een borg via het BBMKB.

Waarborgfonds werd aangegeven dat de lage schadequote moet worden gezien in het licht van een laag aantal faillissementen in de sector als geheel. Wel werd aangegeven dat het Waarborgfonds een belangrijke rol heeft gespeeld bij deze ontwikkeling, door het begeleiden van ondernemers richting een aanvraag, het beoordelingsproces waar het kaf van het koren wordt gescheiden en diverse sectorondersteunende activiteiten. Het Waarborgfonds beschikt over cijfers die een beeld geven van deze activiteiten. Deze gegevens worden echter pas sinds 2009 in detail bijgehouden waardoor zij vooral gebruikt kunnen worden om een gevoel te krijgen bij de rol van het Waarborgfonds, maar niet zozeer als kwantificering van bijvoorbeeld het voorkomen van faillissementen.

Ook de banken waren niet in staat het effect van het Waarborgfonds op het aantal faillissementen kwantitatief te duiden. Wel werd aangegeven dat het Waarborgfonds hier een belangrijke rol speelt. Een concreet element is bijvoorbeeld dat een borg van het Waarborgfonds de bank de mogelijkheid geeft om al vóór een faillissement een beroep te doen op de borg. Indien een instelling niet aan haar rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen, staat het Waarborgfonds hiervoor garant. Samen wordt dan een plan van aanpak opgesteld. Dit is een verschil met de BBMKB waar de borg pas kan worden aangeroepen als instelling failliet is.

Grenzen aan groei - marktpotentieel 2011

De maximale groei van het Waarborgfonds Kinderopvang wordt begrensd door de potentiële vraag naar borgstellingen uit de markt. Dit betekent dat de waarde die het Waarborgfonds genereert niet oneindig zal groeien indien de mogelijkheden tot het verstrekken van borgstellingen worden vergroot. Op basis van een inschatting van de maximale groei van de markt in termen van kindplaatsen, en het aandeel van het Waarborgfonds in termen van geborgde kindplaatsen, kan een bovengrens worden bepaald voor de maximale groei van het Waarborgfonds. Tegelijkertijd zal de vraag uit de markt, gegeven het marktaandeel dat het Waarborgfonds normaliter minimaal bereikt, een ondergrens voor de vraag naar borgstellingen impliceren. Of aan deze minimumvraag voldaan kan worden, hangt voornamelijk af van de hoogte van het waarborgdepot en de hefboomfactor. De minimumgroei wordt daarom niet gehanteerd als minimum in het berekenen van kosten en opbrengsten, maar kan wel als startpunt dienen in de discussie over de markt die het Waarborgfonds minimaal zou moeten kunnen bedienen indien hiertegenover voldoende waardegeneratie staat.

Het Waarborgfonds Kinderopvang richt zich op investeringen door de kinderopvangsector waarbij (mede) gebruik wordt gemaakt van vreemd vermogen. Investerings komen tot uiting in groei van het aantal kindplaatsen (het netto resultaat van capaciteitsuitbreiding en faillissementen)⁴³ en in vervanging van kindplaatsen.⁴⁴ Van de totale investeringen zal een deel gefinancierd worden met gebruikmaking van vreemd vermogen. Dit deel reflecteert het totale marktpotentieel voor nieuwe borgstellingen door het Waarborgfonds. Het ligt niet voor de hand dat het Waarborgfonds het volledige potentieel zal kunnen benutten. Slechts een deel van de bedrijven dat financiert op basis van vreemd vermogen zal bij het Waarborgfonds aankloppen

⁴³ Als er 3000 kindplaatsen bij komen in een jaar waarin instellingen failliet zijn gegaan die 500 kindplaatsen vertegenwoordigen is er dus voor 3000 + 500 aan investeringen gepleegd (exclusief vervanging).

⁴⁴ De beschikbare bronnen drukken investeringen uit in kindplaatsen. In de praktijk zal het niet altijd mogelijk zijn om investeringen, bijvoorbeeld de vervanging van interieur, 1-op-1 te koppelen aan kindplaatsen.

voor een borgstelling. Ten slotte zal een borgstelling over het algemeen slechts voor een deel van het krediet gelden. De groei in de vraag naar borgstellingen in een bepaald jaar kan dan als volgt worden berekend:

Groei vraag naar borgstellingen = aantal nieuwe en vervangen kindplaatsen * investering per kindplaats * aandeel van investeringen dat (mede) met vreemd vermogen wordt gefinancierd * aandeel van vreemd vermogen in desbetreffende investeringen * marktaandeel Waarborgfonds Kinderopvang * aandeel borg per krediet.⁴⁵

In onderstaande tabel wordt een onder- en bovengrens ingeschat voor de verwachte groei in de vraag naar borgstellingen in 2011. In Bijlage D worden de aannames en berekeningen verder toegelicht.

Tabel 4.8 Inschatting verwachte groei vraag naar borgstellingen 2011

	Ondergrens	Bovengrens
Aannames		
Investering in kindplaatsen in 2011		
Nieuw (tov jaar eerder)	5%	10%
Vervanging	4%	10%
Failliet	0,10%	0,5%
Investering per kindplaats (in €)	3.000	6.000
Waarvan (mede) met vreemd vermogen	34%	52%
Waarvan aandeel VV	71%	80%
Marktaandeel Waarborgfonds	15%	40%
Gemiddelde borg per krediet	45%	65%
Resultaat		
Groei vraag naar borgstellingen 2011 (in dzd €)	1.670	53.241

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Jaarverslagen Waarborgfonds 2007-2010, Sectorrapport Kinderopvang (Waarborgfonds, 2010), Regioplan (2010).

Om de verwachte groei in borgstellingen in 2011 te vertalen naar een bovengrens voor uitstaande borgstellingen per einde 2011, moet gekeken worden naar de stand van de borgstellingen ultimo 2010 en de afname als gevolg van aflossingen op gerelateerde kredieten in 2011. Dit resulteert in een totale vraag naar borgstellingen. Omdat de maximale borgcapaciteit nooit helemaal benut wordt, bijvoorbeeld doordat oude borgstellingen gedurende het jaar aflopen en de nieuwe borgstelling dan niet meteen operationeel zijn, moet de borgcapaciteit hoger zijn om aan de vraag te kunnen voldoen; dit wordt berekend aan de hand van het benuttingspercentage. Onderstaande tabel illustreert de resultaten.⁴⁶

⁴⁵ Korter geformuleerd: groei borgstellingen = waarde investeringen * aandeel vreemd vermogen * aandeel WBF-borgstellingen.

⁴⁶ Aangenomen wordt dat er in hetzelfde jaar niet wordt afgelost op de nieuwe leningen.

Tabel 4.9 Inschatting benodigde borgcapaciteit 2011

<i>bedragen in dzd €</i>	Ondergrens	Bovengrens
Borgstelling einde 2010 (incl. toegezegd)	50.564	50.564
Aflossingen op gerelateerde kredieten	5.056	3.612
Borgstellingen eind 2011 excl. Groei	45.508	46.952
Verwachte groei borgstellingen 2011	1.670	53.241
Totale vraag naar borgstellingen 2011	47.178	100.193
Benuttingspercentage	70%	70%
Benodigde borgcapaciteit	67.396	143.133

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Jaarverslagen Waarborgfonds Kinderopvang 2007-2010, Sectorrapport Kinderopvang (Waarborgfonds Kinderopvang, 2010), Regioplan (2010).

De berekende bovengrens voor de vraag naar borgstellingen wordt in dit rapport gehanteerd als maximum aan borgstellingen dat het Waarborgfonds in 2011 kan verstrekken.⁴⁷ Op basis van de bovengrens voor de benodigde borgcapaciteit zou bij een onveranderde hefboomfactor maximaal een waarborgdepot nodig zijn van ongeveer € 47 mln. Dit is ruim 2,5 maal het huidige depot (exclusief overgangsfaciliteiten). Bij een onveranderd waarborgdepot zou maximaal een hefboomfactor nodig zijn van 7,9.

Ten slotte kan op basis van het bovenstaande berekend worden hoeveel kindplaatsen in 2011 maximaal gerelateerd zullen zijn aan nieuwe, door het Waarborgfonds verstrekte borgstellingen. Het gaat hier om een inschatting van het aantal kindplaatsen dat (deels) is gefinancierd met kredieten waarvoor een borg door het Waarborgfonds verstrekt wordt.⁴⁸

Onderstaande tabel vat de resultaten samen, waarbij de resultaten in het optimistische scenario ('bovengrens') zullen worden gehanteerd als maximum in het bepalen van de kosten en baten en daarmee de waarde die het Waarborgfonds genereert.⁴⁹

⁴⁷ Als alternatief is tevens gekeken naar uitstaande aanvragen voor borgstellingen die niet gehonoreerd kunnen worden door de begrenzing van de borgcapaciteit. Het waarborgfonds kinderopvang schat, op basis van de uitstaande aanvragen gewogen naar fase in het aanvraagproces, in dat er per medio 2011 ongeveer € 18 tot 24 mln aan aanvragen uitstaat bovenop het huidige maximum van € 54 mln. Dit bedrag reflecteert de aanspraak op waarborgen die niet gehonoreerd kan worden doordat het maximum, op basis van het waarborgdepot en de hefboomfactor, bereikt is en impliceert een groeipotentieel tot een maximum van ongeveer € 78 mln. Verwacht mag worden dat het feit dat er een maximum geldt, en dat het waarborgfonds kinderopvang dus 'nee' moet verkopen, ook een beperking oplegt aan het aantal aanvragen dat enerzijds ingediend en anderzijds door het waarborgfonds kinderopvang 'aangenomen en verwerkt' wordt.

⁴⁸ Het aandeel vreemd vermogen of de verhouding tussen het bedrag van de investering en het bedrag van de borg is hierbij niet van belang. Overigens is de inschatting niet gelijk aan het aantal kindplaatsen dat afhankelijk is van het waarborgfonds kinderopvang. Hier wordt later in meer detail op in gegaan.

⁴⁹ De berekende ondergrens reflecteert de mogelijke begrenzing van groei van het waarborgfonds als gevolg van de hefboomfactor en/of het waarborgdepot. Inderdaad geeft het waarborgfonds kinderopvang aan dat er in 2011 sprake is van potentieel dat niet benut kan worden.

Tabel 4.10 Impact marktpotentieel 2011 voor Waarborgfonds Kinderopvang

<i>bedragen in dzd €</i>	Ondergrens	Bovengrens
Benodigde borgcapaciteit	67.396	143.133
Benodigde hefboomfactor [*]	3,7	7,9
Benodigd waarborgdepot ^{**} (€)	22.465	47.711
Aan Waarborgfonds Kinderopvang gerelateerde kindplaatsen ^{***}	1.742	17.064

Bron: SEO Economisch Onderzoek; ^{*}bij gelijkblijvend waarborgdepot; ^{**}bij gelijkblijvende hefboomfactor; ^{***}de borgstellingen voor investeringen in termen van aantal kindplaatsen die mede met vreemd vermogen worden gefinancierd.

Effect op de opvangcapaciteit

In de periode 1998 tot en met 2010 heeft het Waarborgfonds borgstellingen verstrekt waarbij volgens eigen berekening van het Waarborgfonds 44.165 kindplaatsen betrokken waren. Dit zijn er bijna 3.400 per jaar. Dit gemiddelde is de laatste jaren sterk gestegen; in 2010 betrof het aantal betrokken kindplaatsen meer dan 8.200. Het gemiddelde tot en met 2010 kan gezien worden als een bestendig cijfer waarin rekening wordt gehouden met de forse groei in het recente verleden maar tevens voldoende oog is voor de stabilisering in de nabije toekomst op een niveau in lijn met de meer gestage opbouw in het verdere verleden. Dit cijfer wordt hier als ondergrens gehanteerd. Een meer optimistisch beeld volgt wanneer 2010 als startpunt wordt genomen en er van uit wordt gegaan dat het aandeel van het Waarborgfonds in de totale markt groeit. In Bijlage D wordt een inschatting gemaakt van de investeringsgroei in termen van kindplaatsen, waar de markt in het optimistische scenario een groei van 2 % in 2011 laat zien. Indien het Waarborgfonds in dat jaar een extra 2 %-punt groei ten opzichte van de markt zou bewerkstelligen, en dus een groei van 4 % realiseert, resulteert in 2011 een aantal betrokken kindplaatsen van iets meer dan 8.500. Dit wordt als indicatie voor de bovengrens gehanteerd.

De vraag is in hoeverre dit kindplaatsen betreft die er zonder het Waarborgfonds niet waren geweest. Hierboven is bepaald welk deel van de betrokken kredieten niet tot stand zou zijn gekomen zonder Waarborgfonds. Voor de afhankelijkheid van kredieten wordt de eerder berekende bandbreedte gehanteerd.

Maar zelfs als een krediet zonder het Waarborgfonds niet tot stand zou zijn gekomen, betekent dit niet per definitie dat de betrokken kindplaatsen er dan niet zouden zijn geweest. De borgstellingen en kredieten relateren namelijk aan diverse typen investeringen: investeringen door starters of bestaande instellingen enerzijds en investeringen voor uitbreiding van de capaciteit, voor vervangings- en/of kwaliteitsverbeteringen en om faillissementen te voorkomen anderzijds. Aangenomen mag worden dat kredieten voor investeringen door starters en voor uitbreidingsinvesteringen door bestaande instellingen, alsmede investeringen om faillissementen te voorkomen, betrekking hebben op kindplaatsen die er zonder de investering niet (meer) zouden zijn.⁵⁰ Bij vervangings- en/of kwaliteitsinvesteringen zal dit van geval tot geval verschillen: indien er zonder Waarborgfonds geen vervanging of kwaliteitsverhoging plaats kan vinden, betekent dat niet per definitie dat de betrokken kindplaatsen verdwijnen. Bekend is dat het percentage waarborgaanvragen dat betrekking heeft op starters in 2010 46 % bedroeg. Om te

⁵⁰ Vermeld zij dat het voorkomen van faillissementen niet per definitie leidt tot het in stand houden van capaciteit die er anders niet (meer) zou zijn geweest. Het is mogelijk dat het in de markt houden van financieel ondermaats opererende instellingen juist goede instellingen uit de markt houdt.

komen tot het aandeel aanvragen dat betrekking heeft op het daadwerkelijk creëren of in stand houden van kindplaatsen, moeten hier nog de uitbreidingsinvesteringen, de voorkomen faillissementen en een deel van de vervangingsinvesteringen bij worden opgeteld. Verdere cijfers over de indeling van de aanvragen naar typen investeringen ontbreken echter.⁵¹ Om meer gevoel te krijgen, kan naar de totale markt worden gekeken. In Bijlage D wordt een inschatting gemaakt van de totale investeringen in de sector. Hierin wordt voor 2011 ongeveer een 50/50 verdeling ingeschat tussen nieuwe kindplaatsen en vervangingen. Aangenomen dat dit plaatje illustratief is voor borgstellingen door het Waarborgfonds, en dat in ieder geval de helft van de vervangingsinvesteringen daadwerkelijk tot kindplaatsen leidt, wordt uitgegaan van een ondergrens van 75 %. Anderzijds mag aangenomen worden dat het aandeel vervangings- en kwaliteitsinvesteringen die niet tot het creëren of in stand houden van kindplaatsen leiden, minimaal 10 % bedraagt – waardoor de bovengrens op 90 % uitkomt.

Dit resulteert in een bandbreedte voor door het Waarborgfonds gecreëerde of in stand gehouden opvangcapaciteit in termen van kindplaatsen, zoals geïllustreerd in Tabel 4.11.

Tabel 4.11 Aannames opvangcapaciteit als gevolg van Waarborgfonds

Variabele	Ondergrens	Bovengrens
Betrokken kindplaatsen per jaar	3.400	8.500
Afhankelijkheid kredieten van Waarborgfonds	30%	65%
Percentage additionele kindplaatsen	75%	90%
Opvangcapaciteit per jaar als gevolg van Waarborgfonds	765	4.973

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen gebaseerd op data uit Jaarverslagen Waarborgfonds.

Op basis hiervan kan de extra omzet in de kinderopvang worden berekend. Hierbij is rekening gehouden dat een deel van de extra gecreëerde kindplaatsen behoort tot de kinderdagopvang in het kinderdagverblijf (kdv) en een deel tot de buitenschoolse opvang (bso). Uit Regioplan (2010) volgt dat in 2011 57 % van het totaal aantal kindplaatsen toebehoort aan de bso. In de berekening is deze onderverdeling van kdv- en bso-kindplaatsen ook verondersteld voor de extra gecreëerde kindplaatsen als gevolg van borgstelling door het Waarborgfonds. Uitgaande dat met een kdv-kindplaats gemiddeld 2.706 uren per jaar (Regioplan, 2009; blz. 9) en met een bso-kindplaats 1.750 uren per jaar (Regioplan, 2009; blz. 19, blz. 25 en blz. 37⁵²) gemoeid zijn, komt bij een uurtarief van € 6,10⁵³ de extra omzet in de kinderopvang neer op € 10,1 mln tot € 65,6 mln.

De berekende omzet verdringt andere uitgaven en kan niet als directe maatschappelijke baat worden geteld. De extra kindplaatsen verkorten echter ook de wachtlijsten en vergroten de keuze van ouders. Dit leidt tot een extra consumentensurplus als gevolg van minder rantsoenering van € 8,7 mln à € 56,8 mln (zie Box 4.3). Het verkorten van de wachtlijsten leidt dus tot een welvaartstoename van € 8,7 mln tot € 56,6 mln per jaar.

⁵¹ Het is binnen de scope van dit onderzoek niet mogelijk om (de ontwikkeling in) de verdeling verder te kwantificeren en vervolgens om te zetten in een precieze puntschatting voor het aantal kindplaatsen dat gecreëerd of in stand gehouden blijft door het Waarborgfonds. Wel kan een onderbouwde bandbreedte worden ingeschat.

⁵² Het gaat bij een bso-kindplaats om gemiddeld 259 uren voorschoolse opvang, 889 uren naschoolse opvang en 602 uren vakantieopvang in 2009.

⁵³ Er is verondersteld dat het uurtarief voor bso en kdv gelijk zijn.

Het creëren van extra kindplaatsen kan de reistijd die ouders hebben van huis of werk naar de kinderopvang verkleinen, doordat deze kindplaatsen worden gerealiseerd op een nieuwe locatie dichterbij het woonadres of werk. Reistijd kan gezien worden als een kostenpost voor ouders bovenop de prijs van kinderopvang die ouders betalen. Afname van de reistijd leidt dus tot besparingen op de totale kosten voor kinderopvang. Deze baten zijn al inbegrepen in bovenstaande berekening van de wachttijdbaten. Er mag namelijk verondersteld worden dat ouders hun kind op een wachtlijst voor een kinderopvanglocatie laten plaatsen wanneer deze locatie zich binnen een bepaalde afstand van het woonadres bevindt (en aan andere kwaliteitseisen van de ouders voldoet).

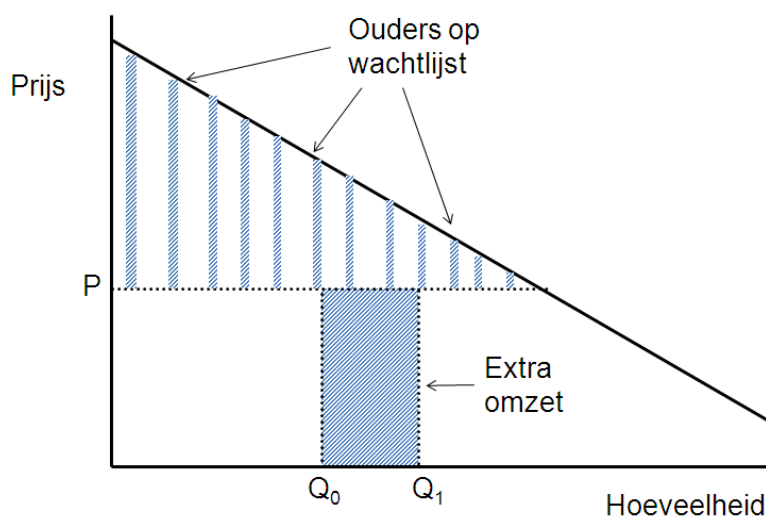
Box 4.3 Pragmatische methode berekening wachttijdbaten

Om het effect van borgstellingen door het Waarborgfonds op de opvangcapaciteit te bepalen zou gewerkt kunnen worden met een regressieanalyse, met als doel het directe effect van borgstellingen op de opvangcapaciteit te bepalen. Hiervoor zijn twee vormen van regressieanalyse overwogen:

1. De ontwikkeling van het totale aantal kindplaatsen in de tijd verklaren uit het aantal (of de waarde van) verstrekte borgstellingen. De verwachting is dat dit niet leidt tot significante resultaten omdat de capaciteit op landelijk niveau naar alle waarschijnlijkheid voor een zeer belangrijk deel door andere effecten wordt gedreven, zoals overheidsbeleid en de economische conjunctuur;
2. Het verschil in opvangcapaciteit tussen regio's en/of individuele instellingen verklaren uit het aantal (of de waarde van) verstrekte borgstellingen. Hiervoor zijn cijfers nodig op een lager aggregatieniveau, over wel en niet geborgde instellingen. Het Waarborgfonds beschikt over gegevens van geborgde instellingen, maar het ontbreekt aan voldoende gegevens over niet geborgde instellingen om een geschikte dataset op te stellen.

Het effect van het Waarborgfonds is dus lastig te bepalen met behulp van econometrische schattingen. Tegen deze achtergrond is gekozen voor een pragmatische methode waarbij het extra consumentensurplus is geschat door een lineaire vraagcurve te berekenen⁵⁴).

Figuur 4.3 Baten voor ouders op wachtlijst hoog



Bron: SEO Economisch Onderzoek

⁵⁴ De gearceerde rechthoek in Figuur 4.3 geeft de extra omzet weer; de gearceerde staafjes het consumentensurplus voor ouders die dankzij extra kindplaatsen aan de beurt komen. Het extra consumentensurplus is berekend voor een situatie waarbij is uitgegaan van een lineaire vraagcurve.

Om de vraagcurve te bepalen, is een prijselasticiteit van -0,15 (puntelasticiteit; ontleend aan Ooms et al., 2003) gecombineerd met het volume en de prijs in 2011. Er is verondersteld dat de prijselasticiteit van de vraag voor kdv en bso gelijk zijn.

De vraagcurve is gedefinieerd als: $P = a \cdot Q + b$, waarbij P de nettoprijs per uur is van kinderopvang voor ouders en Q het aantal kindplaatsen. De richtingscoëfficiënt van deze vraagcurve, $\Delta P / \Delta Q$, is gelijk aan parameter a . Deze parameter kan als volgt worden bepaald: De prijselasticiteit van de vraag geeft de relatieve verandering van de gevraagde hoeveelheid weer als gevolg van een relatieve prijsverandering.

In formulevorm ziet dit er als volgt uit:

$$\text{Prijselasticiteit} = (\Delta Q / Q_{2011}) / (\Delta P / P_{2011}) = (\Delta Q / \Delta P) \cdot (P_{2011} / Q_{2011}) = (1/a) \cdot (P_{2011} / Q_{2011})$$

waarbij Q_{2011} en P_{2011} respectievelijk het aantal kindplaatsen en de nettoprijs per uur voor ouders in 2011 weergegeven. Door de waarden voor de prijselasticiteit, P_{2011} en Q_{2011} in te vullen kan parameter a worden berekend. Voor P_{2011} is uitgegaan van € 1,59 (=26 % van € 6,10). Vervolgens kan de parameter b , de maximale betalingsbereidheid per uur, eenvoudig worden bepaald door middel van invulling van het punt (P_{2011}, Q_{2011}) in de opgestelde vraagcurve. Parameter b bedraagt in dit geval € 12,16.

Hieruit volgt de vraagvergelijking: $P = (-10,57 / Q_{2011}) \cdot Q + 12,16$

Om het totale potentiële consumentensurplus van alle Q_{2011} kindplaatsen te bepalen is het van belang dat het bij 57% van deze plaatsen om bso-plaatsen gaat. Met een bso-kindplaats zijn gemiddeld 1.750 uren per jaar gemoeid en bij een kdv-kindplaats gaat het om gemiddeld 2.706 uren per jaar (Regioplan, 2009).

Het totale potentiële consumentensurplus van Q_{2011} kindplaatsen is dan gelijk aan:

$$0,5 \cdot (57 \% \cdot 1.750 \text{ uur} + (1 - 57 \%) \cdot 2.706 \text{ uur}) \cdot Q_{2011} \cdot (\text{€ } 12,16 - \text{€ } 1,59) = \text{€ } 11.425 \cdot Q_{2011}$$

Het extra creëren van 765 à 4.973 kindplaatsen levert dan een extra consumentensurplus van € 8,7 mln à € 56,8 mln $(= (765 / Q_{2011}) \cdot 11.425 \cdot Q_{2011})$ à $(4.973 / Q_{2011}) \cdot 11.425 \cdot Q_{2011})$

Het is de vraag hoe duurzaam de berekende wachttijdbaten zijn. De hier gemaakte pragmatische berekening gaat uit van een situatie waarin aanzienlijke wachtlijsten bestaan. Op langere termijn zal het aanbod zich wellicht (deels) aanpassen aan de vraag, waardoor de wachtlijsten sterk afnemen. Ook zou de vraag kunnen dalen door afnemende subsidies, hetgeen ook kortere wachtlijsten betekent⁵⁵. Het lijkt echter aannemelijk dat wachtlijsten nooit helemaal zullen verdwijnen. Het zoeken van kinderopvangplaatsen door ouders kan worden opgevat als een proces van *matching*, waarbij ouders kindplaatsen zoeken die bij hun voorkeuren passen. De kwalitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod is dan niet altijd optimaal. Hierdoor kunnen tegelijk open kindplaatsen en wachtende ouders bestaan (vergelijk de arbeidsmarkt, waar tegelijk vacatures en werklozen aanwezig zijn). Aangezien een deel van de wachttijdbaten naar verwachting duurzaam is, en de capaciteitsuitbreiding een belangrijk effect van het Waarborgfonds is, is besloten deze baten mee te nemen⁵⁶.

Effect overige alternatieven

De berekeningen van dit effect voor de overige alternatieven volgt de hierboven beschreven berekening voor alternatief 1. Ieder alternatief kent een eigen onder- en bovengrens voor het aantal betrokken kindplaatsen per jaar en daarmee voor het extra gecreëerde aantal kindplaatsen. Uiteraard is in de berekeningen voor de overige alternatieven uitgegaan van de bijbehorende opvangcapaciteit per jaar.

⁵⁵ Overigens zullen in de toekomst waarschijnlijk ook de subsidiekosten afnemen. Tegenover een dalende baat staat dus een dalende kostenpost.

⁵⁶ In een ongeveer tegelijk uitgevoerde MKBA van kinderopvangbeleid (Kok et al., 2011) zijn wachttijdeffecten niet meegenomen omdat dit een duurzamer beeld oplevert. Daar ging het echter niet, zoals in de MKBA van het Waarborgfonds, om volume-uitbreiding van het aanbod – die een grote invloed heeft op de wachttijden – maar om prijseffecten van subsidies.

Alternatief 2^{en} 3

Hierboven is voor alternatief 1 berekend wat het effect is van het Waarborgfonds op de opvangcapaciteit in de huidige opzet. Indien het verstrekken van borgstellingen wordt gescheiden van de informatiefunctie, zal dit gevolgen hebben voor het effect op de opvangcapaciteit. Hoewel verwacht mag worden dat het grootste deel van de gecreëerde kindplaatsen het gevolg zal zijn van borgstellingen, zal ook het verstrekken van informatie (indirect) een impact hebben. Hier wordt aangenomen dat 95 % van de door het Waarborgfonds gecreëerde opvangcapaciteit het gevolg is van het verstrekken van borgen en 5 % het gevolg van het verschaffen van informatie.

Alternatief 4

De opvangcapaciteit in alternatief 1 is berekend op basis van het aantal kindplaatsen dat gerelateerd is aan verstrekte borgstellingen. Aangenomen wordt dat het aantal betrokken kindplaatsen rechtenevendig toeneemt met de uitstaande borgstellingen. Bij een verhoging van de capaciteit om borgstellingen te verstrekken, door het overhevelen van de capaciteit voor Overgangsfaciliteiten naar het waarborgdepot, zal het effect op de capaciteit in beginsel naar rato stijgen ten opzichte van alternatief 1.⁵⁷ Dit zou echter resulteren in een aantal betrokken kindplaatsen groter dan de bovengrens die in deze paragraaf is berekend op basis van het marktpotentieel. De bovengrens wordt daarom bijgesteld in lijn met het in Tabel 4.10 berekende maximum.

Alternatief 5

In de vorige paragraaf is reeds toegelicht dat de impact van een achtervangconstructie vooral is gelegen in een stijging van de hefboom. Kijkend naar andere waarborgfondsen met constructies waarin de sector een deel van het risico op zich neemt, ligt de hefboom veelal een stuk hoger dan 3, zoals nu het geval is bij het Waarborgfonds Kinderopvang. Maar een eenduidige vergelijking is lastig omdat de sectoren sterk verschillen in (risico)karakter en er sprake is van verschillende onderpandconstructies.⁵⁸ Voor het Wfz geldt een hefboom van ongeveer 40, maar hier geldt ook nog een onvoorwaardelijke achtervang van de staat.⁵⁹ Voor de andere besproken waarborgfondsen met een achtervang gelden minimaal gelijksoortige hefbomen. Gelet op de hefboomfactor bij andere waarborgfondsen met een achtervangconstructie wordt aangenomen dat de bovengrens van de hefboom in het alternatief met een achtervangconstructie gelijk zal zijn aan de hefboom van 7,9 die nodig is om te voldoen aan de verwachte maximale vraag uit de markt naar borgstellingen in 2011 (zie eerder deze paragraaf).⁶⁰

Concreet resulteert de achtervangconstructie met een obligo van 3 % in een totale obligoverplichting van ongeveer € 1 mln tot € 3 mln, wat een tweede zekerheidsring impliceert die rond de tien faillissementen zou kunnen opvangen⁶¹ en een extra buffer verschaft ten opzichte van het huidige waarborgdepot van ruim 15 %. Op basis van een 1-op-1 doorrekening

⁵⁷ Bij de berekening van de uitstaande borgstellingen wordt voor de ondergrens een benuttingspercentage van 55% gehanteerd (in plaats van 70% in alternatief 1), gezien de mogelijkheid dat de stijging van het waarborgdepot niet direct volledig vertaald wordt in het aangaan van nieuwe borgstellingen. Zie Bijlage C.

⁵⁸ Met name onroerend goed als onderpand kan een groot verschil maken.

⁵⁹ Hefboom op basis van cijfers 2011. Zie www.wfz.nl, geraadpleegd 30-3-2011.

⁶⁰ Het is mogelijk dat de rol van de overheid als derde zekerheidsring bij de andere waarborgfondsen met een achtervangconstructie een bovenproportioneel grote rol speelt in de hoge hefboom. Hier is nader onderzoek voor nodig.

⁶¹ Bij een gemiddelde borg van ongeveer € 200 duizend.

van de stijging van de buffer in de hefboom wordt voor de ondergrens een verhoging aangenomen van 3 naar 3,5.

Door de stijging van de hefboom stijgt het aantal mogelijke borgstellingen, aantal aanvragen, betrokken kindplaatsen en opvangcapaciteit navenant.⁶²

Alternatief 7a

De in dit alternatief doorgevoerde wijziging van de tarieven leidt naar verwachting niet tot wijzigingen in het effect op de opvangcapaciteit. Dit omdat de tarieven van het Waarborgfonds een vrij klein deel van de totale financieringskosten vormen.

Alternatief 7c

Indien het Waarborgfonds zich voor haar borgstellingen beperkt tot instellingen met een relatief hoog risico, zal het aantal geborgde instellingen afnemen. Hier wordt aangenomen dat het Waarborgfonds zich in dit alternatief richt op bedrijven met een solvabiliteit van maximaal 15 %. Op basis van de dataset van het Waarborgfonds kan berekend worden dat hierdoor ongeveer 5 % tot 15 % minder instellingen in aanmerking komt voor een borg.⁶³ Aangenomen wordt dat dit leidt tot eenzelfde daling in het volume aan uitstaande borgstellingen, het aantal betrokken kindplaatsen en de gecreëerde opvangcapaciteit.

4.2.3 Kwaliteit en professionaliteit van de sector

Naast prijseffecten bij borgen speelt de kennis- en adviesfunctie van het Waarborgfonds een rol. Dit onderdeel van het Waarborgfonds wordt door het Waarborgfonds zelf als even belangrijk of misschien wel belangrijker gezien dan het verstrekken van borgen. Het verstrekken van informatie kan bedrijven helpen een betere koers te varen, investeringen efficiënter in te zetten, kwaliteit te verbeteren et cetera. Dit effect is lastig te kwantificeren en te waarderen.

Borgaanvragen en toetreders

In het proces van het verstrekken van borgen doet het Waarborgfonds kritisch onderzoek en geeft praktische tips aan ondernemers. Dit draagt bij aan het op een hoger peil brengen van de kwaliteit en professionaliteit van de sector waaronder een financieel gezondere sector met minder faillissementen wordt verstaan. Uit Tabel 4.12 blijkt dat het Waarborgfonds veel meer contacten met ondernemers zonder plan voor een borgaanvraag heeft dan met ondernemers met een concreet plan voor een borgaanvraag.

⁶² Waarbij ook hier is uitgegaan van een benuttingspercentage van 55 %, zie de voetnoot bij Alternatief 4.

⁶³ Als uitgangspunt hierbij zijn de twee scenario's genomen die eerder geschetst zijn voor het berekenen van de afhankelijkheid: het toepassen door banken van een minimale solvabiliteit van 20% en rentabiliteit van 10% (20/10) en het toepassen van een minimale solvabiliteit van 20% en een rentabiliteit van 4% (20/4). Vervolgens is berekend in hoeverre het toepassen van een 'hoger risicoprofiel', waarbij het Waarborgfonds een maximale solvabiliteit van 15% hanteert, leidt tot wijzigingen in de afhankelijkheid. Hierbij is de grens waarboven bedrijven niet afhankelijk zijn van het Waarborgfonds gebaseerd op de combinatie van de maximum solvabiliteit gehanteerd door het Waarborgfonds en de maximum rentabiliteit gehanteerd door de banken. De ondergrenzen gehanteerd door het Waarborgfonds (10% solvabiliteit en 2% rentabiliteit) blijven onveranderd.

Tabel 4.12 Veel meer contacten dan concrete plannen

	2009	2010 (t/m Q2)
Contacten zonder plan	504	252
van wie starters	290	161
van wie i.v.m. mogelijke borg	417	207
Plannen in behandeling	66	139

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op bronbestanden Waarborgfonds; plannen in behandeling in 2009 zijn gemeten per 2-10-2009 en in 2010 per 7-7-2010

Voor de berekeningen in de MKBA is het nodig om een concreet beeld te krijgen bij het aantal aanvragen per jaar. Het Waarborgfonds gaat uit van ongeveer 1 tot 3 aanvragen per gerealiseerde borg.⁶⁴ Het aantal verstrekte borgstellingen is de laatste jaren sterk gestegen. Van gemiddeld 29 in de periode 1998-2008 is dit gestegen naar gemiddeld 44 in de periode 1998-2010. Dit is het gevolg van het relatief grote aantal verstrekte borgstellingen in 2009 en 2010 (en in mindere mate 2008): 128 respectievelijk 121 (respectievelijk 62). Als ondergrens wordt, net als bij het bepalen van de opvangcapaciteit, aangenomen dat het gemiddelde over 1998-2010 een goede indicatie is voor de toekomst: van een relatief laag aantal in de beginjaren tot een fors hoger aantal in de voorbije jaren; uitgegaan wordt van minimaal 50 borgstellingen per jaar. Als bovengrens wordt uitgegaan van een groei van 4 % ten opzichte van 2010 (zie de analyse in verband met de opvangcapaciteit) (zie Tabel 4.13).

Tabel 4.13 Aantal borgstellingen en aanvragen

	Ondergrens	Bovengrens
Aantal borgstellingen	50	125
Verhouding aanvragen vs realisatie	1	3
Aantal aanvragen	50	375

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op bronbestanden Waarborgfonds.

Naast informatieverstrekking gekoppeld aan borgen zijn er verschillende andere vormen van informatieverstrekking van het Waarborgfonds. Het jaarlijkse sectorrapport is daarbij een belangrijk onderdeel. Het aantal deelnemers aan het sectorrapport in 2009 was 207; deze instellingen vertegenwoordigden 43 % van de kindplaatsen. Het Waarborgfonds verzamelt en verspreidt op verschillende manieren informatie: via panelonderzoek, met een website, in reactie op informatieaanvragen van potentieel geïnteresseerde investeerders en een jaarcongres.

Tabel 4.14 laat zien dat er de afgelopen jaren veel nieuwe toetreders waren in de kinderopvang. Dit hangt vermoedelijk samen met de verschuiving van aanbods subsidiëring naar vraagsubsidiëring rond 2005. Het Waarborgfonds doet veel voor starters (zie Tabel 4.12). Het is echter niet duidelijk of dit tot een hoger aantal toetreders heeft geleid.

⁶⁴ Interne informatie ontvangen van het Waarborgfonds.

Tabel 4.14 Hoog aandeel toetreders

	2007	2008	2009	Totaal
Organisaties (einde jaar)	1.568	2.354	2.650	6.572
Nieuwe toetreders	683	848	303	1.834
% toetreders	43,6%	36,0%	11,4%	27,9%

Bron: Waarborgfonds Kinderopvang, Sectorrapporten 2008-2010.

Faillissementen

De schadelast van het Waarborgfonds (ongeveer 1 %) is erg laag. Dit percentage is over de gehele looptijd; op jaarbasis zou dit nog lager zijn (ongeveer 0,1 %). Er is geen informatie aanwezig over de schadequote bij de BBMKB (Agentschap NL kan geen splitsing in haar cijfers maken naar sector). In algemene zin is het aantal faillissementen in de sector laag. Waarschijnlijk geldt de lage schadequote dan ook sectorbreed en niet zozeer voor geborgde kredieten. Het Waarborgfonds geeft aan dat het Waarborgfonds hierbij een belangrijke rol heeft gespeeld.

Door het verschaffen van informatie/begeleiding tijdens de kredietlooptijd, alsmede het opvolgen van de kredietnemer door het Waarborgfonds neemt mogelijk de kans op faillissementen af. Het is echter ook mogelijk dat de opvangcapaciteit van failliete bedrijven zou worden ingevuld door andere bedrijven. In welke mate dat het geval is, is onduidelijk.

Aangezien over effecten van het Waarborgfonds op starters en faillissementen onvoldoende bekend is, wordt hier een andere benadering gevolgd waarbij de door het Waarborgfonds verstrekte informatie en adviezen centraal staan. Deze informatie en adviezen worden verstrekt aan starters, bij dreigende faillissementen, maar ook aan bestaande instellingen die niet failliet dreigen te gaan.

Informatievoorziening

In het begeleidingsproces, waarbij ondernemers soms het gehele proces van idee tot borg met het Waarborgfonds doorlopen en daarbij naar het Waarborgfonds komen voordat ze bij de bank langs gaan, maakt het Waarborgfonds op diverse momenten de afweging of ideeën levensvatbaar zijn. Ook banken maken dergelijke afwegingen. De vraag is dan wat de toegevoegde waarde is van het Waarborgfonds ten opzichte van de rol die banken normaliter al spelen. Het Waarborgfonds geeft aan dat banken alleen naar het financiële plaatje en de zekerheden kijken, terwijl het Waarborgfonds in aanvulling hierop een sectorspecifieke analyse maakt: heeft een starter een logische plek voor ogen om een kinderopvanginstelling te openen? hoe is de concurrentie in de regio? voldoet men aan belangrijke kwaliteitsratio's etc.? Banken hebben deze kennis niet, of in onvoldoende mate, in huis. Het Waarborgfonds volgt de borgen ook op gedurende de looptijd. Vaak bemiddelt het Waarborgfonds ook en voorkomt daarbij soms (al dan niet via een borg) faillissementen. De activiteiten van het Waarborgfonds kunnen ook leiden tot verandering/verbetering van de financiële kentallen van de deelnemende kinderopvang-organisaties.

Hierbij kan de vraag worden gesteld of het Waarborgfonds de achterblijvers helpt om efficiënter te worden. Of zijn het juist de goede bedrijven die het Waarborgfonds weten te vinden? Vaak verwijzen banken aanvragers van leningen door naar het Waarborgfonds. Dat lijkt te wijzen op

bedrijven die met niet perfecte plannen of achtergronden komen. Bovendien heeft, afgaande op de solvabiliteit en rentabiliteit van de bedrijven, het grootste deel van de sector het Waarborgfonds nodig om te bankieren.

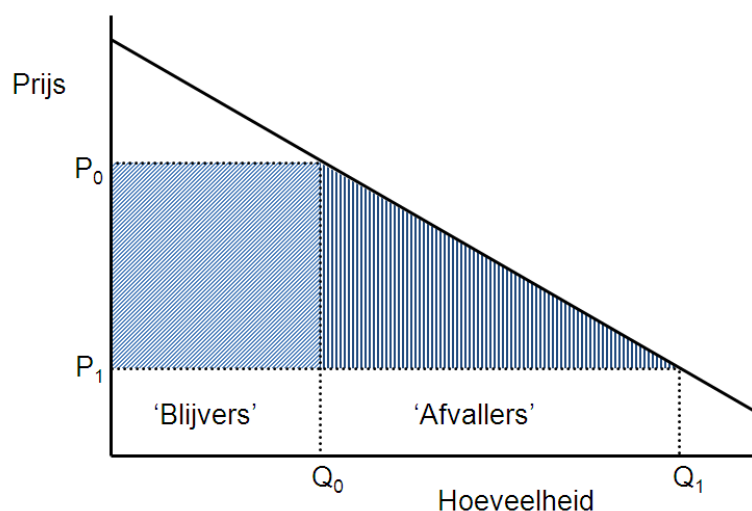
De baten van de informatievervalsing door het Waarborgfonds zijn niet eenvoudig in geld uit te drukken. Een indicatieve berekening geeft aan dat het om € 0,2 à € 3,3 mln per jaar zou kunnen gaan (Zie Box 4.4). Daarbij dient te worden aangetekend dat deze bandbreedte is gebaseerd op veronderstellingen die voor discussie vatbaar zijn.

Box 4.4 De baten van informatie: een indicatieve berekening

De prijs van het Waarborgfonds ligt onder de kosten die het Waarborgfonds hiervoor maakt. Hierdoor wordt meer informatie ingewonnen dan wanneer de prijs op de totale kosten zou zijn gebaseerd. Hierdoor is de kwaliteit van de kinderopvang beter dan zonder Waarborgfonds. Hierdoor neemt het 'consumentensurplus' van de vragers van informatie toe. Hieronder wordt een voorbeeldberekening gemaakt.

Stel de prijs van advies van het Waarborgfonds is nu laag (€ 0) terwijl de prijs op basis van de kosten bijvoorbeeld € 5.000 tot € 10.000 zou zijn; 5 of 10 dagen werk tegen een tarief van € 1.000 per dag. In beide gevallen komen daar nog de kosten van tijd bij die de ondernemer zelf in het advies moet steken. Het Waarborgfonds zorgt dan voor een prijsdaling van € 5.000 tot € 10.000 per advies. Er zijn jaarlijks tussen de 50 à 375 aanvragen voor een borg (zie Tabel 4.13).

Dit levert allereerst een financieel voordeel op voor degenen die ook bij een hogere prijs advies hadden gevraagd. Hun voordeel is in de figuur de oppervlakte van de gearceerde rechthoek. Als de helft bij een hogere prijs zou afvallen, is het voordeel bij 50 aanvragen gelijk aan $25 \text{ (overgebleven aanvragen)} \times (\text{€ } 5.000 \text{ à € } 10.000; \text{ bespaarde kosten van advies}) = \text{€ } 125.000 \text{ à € } 250.000$ per jaar en bij 375 aanvragen dus gelijk aan € 937.500 à € 1.875.000 per jaar.



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Als bij een hogere prijs drie kwart zou afvallen, wordt dit bij 50 aanvragen € 62.500 à € 125.000 en bij 375 aanvragen € 468.750 à € 937.500; als slechts een kwart zou afvallen gaat het bij 50 aanvragen om € 187.500 à € 375.000 en bij 375 aanvragen € 1.406.250 à € 2.812.500.

Daarnaast is er ook welvaartswinst voor de sector omdat de vraag stijgt. Als hiervan de helft afvalt als het Waarborgfonds de volledige kosten zou doorberekenen, dan is de welvaartswinst de oppervlakte van de driehoek in de figuur bij 50 aanvragen: $25 \text{ (vervallen aanvragen)} \times (\text{€ } 5.000 \text{ à € } 10.000; \text{ extra kosten van advies}) \times 0.5$ (want de oppervlakte van een driehoek is 0.5 maal basis maal hoogte) = € 62.500 à € 125.000 per jaar en bij 375 aanvragen € 468.750 à € 937.500 per jaar. Als bij een hogere prijs drie kwart zou afvallen, wordt dit bij 50 aanvragen € 93.750 à € 187.500 en bij 375 aanvragen € 703.125 à € 1.406.250; als slechts een kwart zou afvallen gaat het bij 50 aanvragen om € 31.250 à € 62.500 en bij 375 aanvragen € 234.375 à € 468.750.

Op basis hiervan kan een totale welvaartswinst worden berekend van $(\text{€ } 62.500 + \text{€ } 93.750) = \text{€ } 156.250$ à $(\text{€ } 2.812.500 + \text{€ } 468.750) = \text{€ } 3.281.250$ per jaar. De ondergrens gaat hierbij uit van 50 aanvragen, een prijs van € 5.000 en drie kwart afvallers bij een hogere prijs dan nu. De bovengrens is berekend op basis van 375 aanvragen, een prijs van € 10.000 en slechts een kwart afvallers bij een hogere prijs dan nu.

In de analyse wordt aangenomen dat de baten van informatieverkrijging door het Waarborgfonds voor 50 % toekomen aan kwaliteitsverbetering van de sector en voor 50 % toekomen aan een hogere professionaliteit van de sector. Kwaliteitsverbetering van de sector leidt direct tot een betere opvang van het kind. Een baat van € 0,1 mln à € 1,6 mln per jaar komt dan ook direct terecht bij het kind.⁶⁵ Een hogere professionaliteit van de sector zorgt ervoor dat aanbieders efficiënter werken. Dit efficiënter werken zorgt voor een besparing op de kosten. In de analyse wordt verondersteld dat aanbieders deze besparing van € 0,1 mln à € 1,6 mln per jaar doorgeven aan de ouders via een verlaging van de prijs van een uur kinderopvang.

Effect overige alternatieven

De berekeningen van het effect op de kwaliteit en professionaliteit van de sector voor de overige alternatieven volgt de hierboven beschreven berekening voor alternatief 1. Daarbij is verondersteld dat deze baten evenredig zijn met het aantal borgaanvragen. Ieder alternatief kent een eigen onder- en bovengrens voor het aantal aanvragen voor een borg.

Alternatief 2 en 3

Aangenomen wordt dat het aantal aanvragen in alternatieven 2 en 3 gelijk is aan alternatief 1. Indien het Waarborgfonds zich toelegt op informatie betreft dit aanvragen ter begeleiding van een kredietaanvraag, als het Waarborgfonds zich richt op het verstrekken van borgstellingen betreft dit aanvragen voor borgstellingen.

Alternatief 4

Aangenomen wordt dat een verhoging van de opvangcapaciteit om borgstellingen te verstrekken ten opzichte van alternatief 1, door het overhevelen van de capaciteit voor Overgangsfaciliteiten naar het waarborgdepot, leidt tot een evenredige (procentuele) stijging van het aantal borgstellingen en van het aantal onderliggende aanvragen.

Alternatief 5

Aangenomen wordt dat een verhoging van de opvangcapaciteit om borgstellingen te verstrekken ten opzichte van alternatief 1, als gevolg van de achtervangconstructie, leidt tot een evenredige gelijke (procentuele) stijging van het aantal borgstellingen en van het aantal onderliggende aanvragen.

⁶⁵ 50 % van € 156.250 à € 3.281.250 per jaar, zoals berekend in Box 4.4.

Alternatief 7a

Aangenomen wordt dat het wijzigen van de tarieven geen effect heeft op het aantal borgaanvragen.

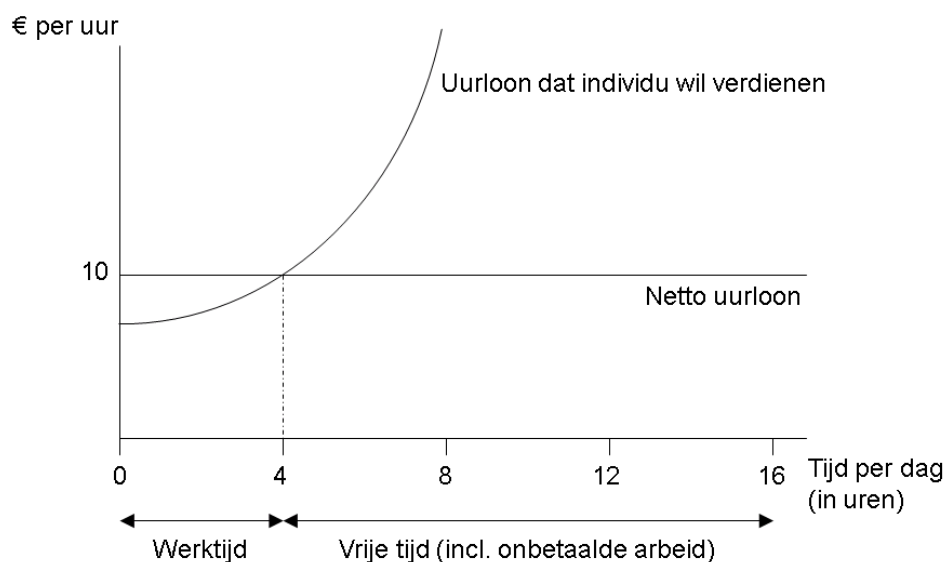
Alternatief 7c

Indien het Waarborgfonds zich voor haar borgstellingen beperkt tot instellingen met een relatief hoog risico, zal het aantal instellingen dat in aanmerking komt voor een borg afnemen. Aangenomen wordt dat dit naar rato effect zal hebben op het aantal borgstellingen en borgaanvragen.

4.2.4 Arbeidsparticipatie

De prijs en het aanbod van kinderopvang spelen een belangrijke rol in het arbeidsaanbod, vooral voor vrouwen. Dit komt omdat veel vrouwen geen keuze maken tussen alleen betaalde arbeid en vrije tijd zoals de meeste mannen doen, maar ook rekening houden met het verzorgen van het huishouden en de kinderen. Deze groep (vooral vrouwen en een klein aantal mannen; gemakshalve wordt hierna gesproken over vrouwen) maakt dus een afweging tussen betaalde arbeid, onbetaalde arbeid en vrije tijd. Wanneer een vrouw betaalde arbeid gaat verrichten, houdt ze of erg weinig vrije tijd over of moet iemand anders op de kinderen passen. Als het loon dat de vrouw op de arbeidsmarkt kan verdienen niet veel hoger ligt dan de kosten die ze maakt voor kinderopvang, dan levert werken weinig financiële baten op. Dus hoe hoger de kosten van het uitbesteden van kinderopvang, hoe kleiner de kans dat de vrouw gaat werken.

Figuur 4.4 Afweging werk, vrije tijd en onbetaalde arbeid



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 4.4 illustreert de afweging die een individu maakt tussen betaalde arbeid, vrije tijd en onbetaalde arbeid. De horizontale as geeft het aantal uren per dag weer minus 8 uren slaap. Het individu kan € 10,- per uur netto verdienen op de arbeidsmarkt. Het uurloon dat de individu minimaal wil verdienen wordt bepaald door de waarde van vrije tijd (incl. onbetaalde arbeid). Deze waarde loopt op naarmate het individu meer uren werkt, omdat dan vrije tijd meer waard

wordt. Vrije tijd is namelijk meer waard naarmate er minder van is. Het optimum ligt in dit voorbeeld bij 4 uren betaalde arbeid per dag. In dat geval is namelijk de waarde van vrije tijd en onbetaalde arbeid gelijk aan het netto uurloon dat het individu kan verdienen op de arbeidsmarkt. Het individu zal niet meer uren betaalde arbeid willen verrichten, omdat de waarde van de verloren vrije tijd dan het netto uurloon overstijgt. Ook zal het individu niet minder uren betaalde arbeid willen verrichten. Door uren vrije tijd in te ruilen voor betaalde arbeid kan het individu dan namelijk zijn welvaart verhogen. Het individu kiest dus voor 4 uren betaalde arbeid en 12 uren vrije tijd.

Aanbod van kinderopvang is echter een voorwaarde voor arbeidsaanbod van vrouwen. Uit onderzoek blijkt dat de arbeidsparticipatie van vrouwen in gebieden waar weinig kindplaatsen beschikbaar zijn lager is dan in gebieden waar veel kinderopvang is (Van Ham et al., 2005).

Dus een ruime beschikbaarheid van goedkope kinderopvang betekent dat vrouwen netto meer overhouden van hun arbeidsinkomen, wat werken aantrekkelijk maakt. Het effect van het verstrekken van borgen door het Waarborgfonds op de arbeidsparticipatie kan worden bepaald door de verandering in prijs en opvangcapaciteit in te schatten.

Effect van extra opvangcapaciteit op arbeidsaanbod

Zoals eerder beredeneerd leidt het verstrekken van borgen door het Waarborgfonds tot een geschatte extra opvangcapaciteit van 765 tot 4.973 kindplaatsen (zie Tabel 4.11). Deze extra opvangcapaciteit levert extra arbeidsaanbod op. In de berekening is aangenomen dat 60 % van de extra kindplaatsen ook extra arbeidsaanbod inhoudt (gebaseerd op Kok *et al.*, 2011). De rest van de goedkoper geworden kindplaatsen leidt niet tot extra arbeidsaanbod omdat hier sprake is van substitutie: ouders die al werkten en informele opvang gebruiken voor hun kind zullen deze opvang vervangen door de goedkoper geworden formele opvang. Daarnaast is verondersteld dat 57 % van de extra kindplaatsen bso-plaatsen zijn. Hier is aangenomen dat een bso-kindplaats minimaal 0,5 en maximaal 1 fte aan arbeid oplevert. Dezelfde veronderstelling is gemaakt voor een kdv-kindplaats. Bij een gemiddeld kindertal van 1,79 kinderen per vrouw (CBS Statline) kan worden berekend dat het aantal extra gecreëerde banen in fulltime equivalenten (fte) 128 à 1.667 fte bedraagt.⁶⁶

De waarde van een extra werkende is de waarde van de bruto productie min de waarde van de vrije tijd. Ruwweg komt dit overeen met de bruto loonkosten min het netto loon (de “wig”). Op basis hiervan kan de maatschappelijke waarde van het extra arbeidsaanbod berekend worden. Deze baat komt in belangrijke mate bij de overheid terecht in de vorm van hogere premie en belastingafdrachten.

In de berekening is uitgegaan van een fulltime netto inkomen van € 22.500. Bij een wig van 43,0 %⁶⁷ bedragen de bruto loonkosten € 39.500⁶⁸. De wig is dan € 17.000. De wig bestaat uit twee onderdelen, namelijk uit enerzijds belastingen en anderzijds sociale premies en

⁶⁶ Aantal extra fte = Aantal gecreëerde kindplaatsen * (1 – substitutiedeel) * (1/ kindertal vrouw) * (bso-deel van kindplaatsen * onder/bovengrens koppeling bso-kindplaats aan aantal fte + kdv-deel van kindplaatsen * onder/bovengrens koppeling kdv-kindplaats aan aantal fte).

Dus: 1.667 fte = 4.973 kindplaatsen * (1-40%) * (1/1,79) * (57 % * 1 fte + (1 - 57 %) * 1 fte).

⁶⁷ Bron: begroting SZW 2011; berekend als percentage van de loonkosten.

⁶⁸ € 39.500 = € 22.500/ (1 – 43 %)

pensioenopbouw. Voor de rapportage is aangenomen dat van het wigpercentage van 43,0 %, 20 %-punt bestaat uit belastingen (een baat voor de overige maatschappij) en 23 %-punt uit sociale premies en pensioen (een baat voor ouders). De extra arbeidsinzet van 128 tot 1.673 fte levert dan belastinginkomsten van € 1,0 mln tot € 13,2 mln op. Het levert ouders minstens hun reserveringsloon op wat gelijk is aan de waarde die ouders geven aan hun vrije tijd plus eventuele uitkeringen plus het deel van de wig dat aan ouders toekomt. Vrije tijd is gewaardeerd tegen het nettoloon van zo'n € 22.500. In de berekening wordt er dus vanuit gegaan dat ouders toekomstige uitkerings- en pensioenrechten niet meenemen in de waardering van vrije tijd, maar dat zij deze uiteindelijk wel als baten ondervinden. Bij uitkeringen is verondersteld dat 10% tot 20% van het extra arbeidsaanbod (gemeten in fte) in het nulalternatief een uitkering had.

Effect van lagere prijs van kinderopvang op het arbeidsaanbod

Naast extra opvangcapaciteit leveren goedkopere leningen als gevolg van borgstelling door het Waarborgfonds een mogelijk prijsvoordeel op voor ouders en de overheid. Ook levert een hogere mate van professionaliteit van de sector als gevolg van informatieverstrekking door het Waarborgfonds een mogelijk prijsvoordeel op voor ouders. Aanbieders dienen dan wel het voordeel van goedkopere leningen door te geven aan ouders in de vorm van een lagere prijs. Goedkopere leningen leveren voor alle geborgde kindplaatsen een besparing op van 0,4 tot 2,3 eurocent per uur op de uurprijs.⁶⁹ Hogere kwaliteit en professionaliteit van de sector geeft een besparing van 1,1 tot 8,9 eurocent per uur op de uurprijs.⁷⁰ In totaal gaat het dus om een prijsverlaging van 1,5 tot 11,2 eurocent per uur per kindplaats. Dit is een verlaging van 0,2 % à 1,9 % van de huidige uurtarief, waarbij gerekend is met € 6,10 per uur voor zowel kdv als bso.

De prijsverlaging leidt tot een groter gebruik van kinderopvang en daarmee gekoppeld een groter arbeidsaanbod. Zo leidt een stijging van de prijs van kinderopvang met 1 % tot een daling van het arbeidsaanbod van vrouwen in uren met 0,06 % (Dit is een elasticiteit van -0,06; zie Kok et al., 2007). In de berekening is aangenomen dat 60 % van de goedkoper geworden kindplaatsen ook extra arbeidsaanbod inhoudt. De rest van de goedkoper geworden kindplaatsen leidt niet tot extra arbeidsaanbod omdat hier sprake is van substitutie: ouders die al werkten en informele opvang gebruiken voor hun kind zullen deze opvang vervangen door de goedkoper geworden formele opvang. Daarnaast is verondersteld dat 57 % van de goedkoper geworden kindplaatsen bso-plaatsen zijn. Hier is aangenomen dat een bso-kindplaats minimaal 0,5 en maximaal 1 fte aan arbeid oplevert. Dezelfde veronderstelling is gemaakt voor een kdv-kindplaats.

⁶⁹ Deze bedragen zijn berekend door het verschil in financieringskosten tussen het alternatief 1 en het nulalternatief (Tussen de € 27 duizend en € 414 duizend (zie Tabel 4.5)) te delen door het totaal aantal uren die gemoeid zijn met geborgde kindplaatsen. Het aantal geborgde kindplaatsen ligt tussen de 3.400 en 8.500 (zie Tabel 4.11), hiervan is verondersteld dat 57 % tot de bso behoort. Een gemiddelde kindplaats in de bso neemt 1.750 uren per jaar in, bij de kdv gaat het om 2.706 uren per jaar.

⁷⁰ Aanbieders geven de besparing van € 78 duizend à € 1,6 mln per jaar als gevolg van hogere professionaliteit van de sector door aan de ouders via een verlaging van de prijs van een uur kinderopvang. Deze besparing is gedeeld door het totaal aantal geborgde kindplaatsen (3.400 en 8.500 (zie Tabel 4.11)) om de prijsverlaging uit te rekenen.

Als gevolg van goedkopere leningen en hogere kwaliteit en professionaliteit van de sector ontstaan dus 0 tot 6 extra fte⁷¹. Ouders ontvangen hun reserveringsloon wat minstens gelijk is aan de waarde van vrije tijd en eventuele uitkeringen plus het deel van de wig (pensioen en sociale premies) dat aan ouders toekomt voor 0 tot 6 fte. Ook hier is verondersteld dat ouders hun vrije tijd waarderen tegen een nettoloon van € 22.500 bij een volledige baan. Pensioen in de toekomst en eventuele toekomstige aanspraken op werknemersverzekeringen worden door ouders niet meegenomen in hun waardering van vrije tijd. Bij uitkeringen is opnieuw verondersteld dat 10% tot 20% van het extra arbeidsaanbod (gemeten in fte) in het nulalternatief een uitkering had.

Effect overige alternatieven

Alternatief 2, 3, 4, 5, 7a en 7c

De berekeningen van het effect op het arbeidsaanbod voor de overige alternatieven volgt de hierboven beschreven berekening voor alternatief 1. Daarbij zijn de eerder beschreven effecten op het arbeidsaanbod en de financieringskosten evenredig omgerekend in baten. Om herhalingen te voorkomen wordt dit niet per variant afzonderlijk besproken.

4.2.5 Vrije tijd en onbetaalde arbeid

Bij het huidige beleid ontvangen werkende ouders een kinderopvangtoeslag die afhankelijk is van het gezamenlijk huishoudinkomen. Alleen werkende ouders krijgen de toeslag, maar het aantal uren opvang waarover ouders recht hebben op toeslag is niet gerelateerd aan het aantal uren dat ouders betaalde arbeid verrichten. Ouders hoeven een opvanguur dus niet te relateren aan een uur betaalde arbeid. Als ouders minder uren werken dan het aantal uren dat ze hun kind laten opvangen, dan impliceert dit dat ouders meer tijd hebben voor vrije tijd, onbetaalde arbeid, of beide. Hieronder wordt nagegaan of kinderopvang invloed heeft op de vrije tijd waarover ouders beschikken.

De relatie tussen het gebruik van kinderopvang en het aantal uren vrije tijd van ouders is niet expliciet bestudeerd in de wetenschappelijke literatuur. De nadruk ligt voornamelijk op de arbeidsmarkteffecten van kinderopvang, zie bijvoorbeeld Del Boca (2002), Ooms et al. (2007) of Coneus et al. (2009). Daarnaast is er vaak geen duidelijk onderscheid tussen vrije tijd en tijd die wordt besteed aan de verzorging van kinderen. In tijdbestedingonderzoeken wordt doorgaans gevraagd naar de primaire bezigheden op ieder moment van de dag. Zick en Bryant (1996) tonen aan dat wanneer ook secundaire bezigheden in ogenschouw worden genomen (bijvoorbeeld een bezoek aan een vriend of vriendin samen met zijn/haar driejarig zoontje) de tijd voor de verzorging van kinderen aanzienlijk (30 %) toeneemt. Bitmann et al. (2000) en Mattingly et al. (2003) maken duidelijk dat vrije tijd een verzameling is van tijdsbestedingen die niet allemaal gelijk gewaardeerd worden. Zowel de kwantiteit als de kwaliteit van vrije tijd worden beïnvloed door de samenloop met huishoudelijke activiteiten, fragmentatie van vrije tijd en in hoeverre men kinderen betreft bij het spenderen van vrije tijd. Wanneer tijdbestedingonderzoeken hieraan geen aandacht schenken, is het moeilijk om een duidelijke relatie te leggen tussen kinderopvang en vrije tijd.

⁷¹ Aantal fte = elasticiteit * onder/bovengrens prijsverandering * geborgde kindplaatsen * (1 – substitutiedeel) * (Deel kindplaatsen dat bso is * onder/bovengrens koppeling bso-kindplaats aan aantal fte + deel kindplaatsen dat kdvd is * onder/bovengrens koppeling kdvd-kindplaats aan aantal fte).
Dus: 6 fte = -0,06 * 1,9% * 8.500 kindplaatsen * 60% * (57 % * 1 fte + (1 - 57 %) * 1 fte).

Toch kunnen er uit wetenschappelijke onderzoeken enkele conclusies getrokken worden over de relatie tussen kinderopvang en vrije tijd. Deze onderzoeken zijn gebaseerd op de theorie dat huishoudens hun keuze tussen betaalde arbeid, onbetaalde arbeid en vrije tijd optimaliseren (Becker, 1965). De optimale verdeling van tijd hangt af van ieders persoonlijke waardering van de tijd besteed aan betaalde arbeid, onbetaalde arbeid en vrije tijd. Bij deze waardering spelen meerdere factoren, zoals het reserveringsloon, het aantal kinderen, maar ook de keuze voor het wel of niet gebruik van kinderopvang, een rol. Essentieel in deze onderzoeken is dat er een duidelijk onderscheid is gemaakt tussen vrije tijd, onbetaalde arbeid en de verzorging van kinderen.

De eerste belangrijke conclusie uit deze onderzoeken is dat werkende vrouwen die gebruikmaken van kinderopvang, ongeveer evenveel uren doorbrengen met hun kinderen als vrouwen die niet werken en geen gebruik maken van kinderopvang (Craig, 2007; Hallburg et al., 2002). Dit betekent dat er geen één op één afruil bestaat tussen het aantal uren betaalde arbeid en het aantal uren besteed aan de verzorging van kind(eren). Vrouwen zien de kinderopvang niet als substituuut voor hun eigen tijd met hun kinderen. Toename van het aantal uren betaalde arbeid door gebruik van kinderopvang lijkt bij werkende vrouwen voornamelijk ten koste te gaan van het aantal uren onbetaalde arbeid (Craig, 2007).

Naast het effect van kinderopvang op betaalde arbeid, heeft kinderopvang ook invloed op de participatiebeslissing van ouders. De mogelijkheid van kinderopvang beïnvloedt de keuze tussen het wel of niet verrichten van betaalde arbeid en daarmee ook indirect het tijdsbestedingspatroon van ouders. Uit Jongen (2010) blijkt dat een hogere kinderopvangtoeslag leidt tot meer ouders die gaan werken en dat ouders meer uren gaan werken.

Als werkende vrouwen die gebruikmaken van kinderopvang evenveel tijd besteden aan hun kinderen als niet werkende vrouwen, dan zal men logischerwijs minder tijd over hebben voor vrije tijd of huishoudelijke taken. In totaal gaan ouders 128 à 1.673 fte meer werken. In deze MKBA wordt verondersteld dat dit leidt tot een even grote daling van de hoeveelheid vrije tijd, dus ook met 128 à 1.673 fte. Vrije tijd is gewaardeerd tegen een nettoloon van € 22.500 bij een volledige baan. Aangenomen is dat ouders hun toekomstige pensioenrechten en eventuele toekomstige aanspraken op werknemersverzekeringen (bijv. werkloosheidsuitkeringen) niet meenemen in hun waardering van vrije tijd (maar deze baten worden wel meegerekend in de MKBA). Het verlies aan vrije tijd is dus een kostenpost van € 2,9 mln à € 37,6 mln.

Effect overige alternatieven

Alternatief 2, 3, 4, 5, 7a en 7c

De berekeningen van het effect op de vrije tijd en onbetaalde arbeid voor de overige alternatieven volgt de hierboven beschreven berekening voor alternatief 1. De onder- en bovengrens van gebruikte variabelen die horen bij een bepaald alternatief zijn in de berekening meegenomen.

4.2.6 Aantal geboortes

In Nederland krijgt men op relatief hoge leeftijd kinderen (Beets, 2004). In 2009 was 44,2 % van de vrouwen die voor het eerst moeder werd 30 jaar of ouder terwijl dit in 1990 nog 27,7 % was (CBS, Statline).

Als reden voor het uitstelgedrag wordt in de literatuur onder andere de verandering in het patroon van partnervorming genoemd; een groter deel van de vrouwen van rond de dertig is partnerloos of heeft een instabiele relatie. Ook de opkomst van de postmoderne vruchtbaarheidspreferenties wordt genoemd als reden voor uitstellen van de zwangerschap. De individuele autonomie is toegenomen en waardeoriëntaties rond zelfontplooiing en seksuele vrijheid zijn veranderd (Beets, 2007). De drie belangrijkste expliciete redenen die genoemd worden om het moederschap uit te stellen zijn dat men nog wilde genieten van de vrijheid, eerst nog werkervaring op wilde doen of geen partner had⁷². Door 6 % van de vrouwen wordt genoemd dat het bij de beslissing meespeelde dat kinderopvang moeilijk te regelen was (De Graaf en Loozen, 2006).

Het uitstellen van zwangerschap kan verschillende consequenties hebben. Allereerst kan de uitspraak “van uitstel komt afstel” van toepassing zijn. Uitstel van zwangerschap kan leiden tot ongewenste kinderloosheid of het niet meer realiseren van een gezinsuitbreiding met één of meer kinderen (Hilders en Merkus, 2007). Maar ook als het uitstellen van een zwangerschap niet leidt tot afstel kunnen er zowel voor het betrokken gezin als de samenleving consequenties zijn. Zo heeft laat ouderschap effect op de leeftijdsopbouw van de bevolking (Beets, 2004) en raakt daarmee ook maatschappelijke vraagstukken als vergrijzing.

Bovendien brengt laat ouderschap risico's en problemen met zich mee. Zo neemt de vruchtbaarheid van vrouwen op latere leeftijd af. Dit zorgt onder andere voor een stijging van de vraag naar IVF-behandelingen. Naarmate vrouwen de dertig zijn gepasseerd neemt tevens de kwaliteit van de eicellen af. Dit heeft onder andere effect op het aantal miskramen, aangeboren afwijkingen, vroeggeboortes en zuigelingsterfte. Bij vroeggeboortes neemt de kans op lichamelijke en verstandelijke afwijkingen toe en daarmee onder andere de vraag naar speciaal onderwijs. Ook neemt bij zwangerschappen op late leeftijd de kans op complicaties en ziektes bij de moeder toe, maar ook de kans op keizersneden en kunstverlossingen (Hilders en Merkus, 2007).

Een potentiële baat van meer en goedkopere kinderopvang is dat vrouwen op jongere leeftijd kinderen krijgen. Daarmee zou het geboortecijfer stijgen en de kosten gemoeid met zwangerschappen op latere leeftijd dalen. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat slechts 6 % van de vrouwen moeilijkheden rondom het regelen van kinderopvang noemt als één van de redenen voor het uitstellen van de zwangerschap. Het effect van kinderopvang op het eerder krijgen van kinderen zal navenant klein zijn (Portegijs, 2007). Er mag dus een klein maar positief effect worden verwacht.

Als door kortere wachtlijsten kinderen eerder geboren worden dan heeft dit een waarde (zie o.a. Del Boca (2002)). Met behulp van de waarde van een (statistisch) leven, zoals gebruikelijk in

⁷² Redenen opgegeven door vrouwen van 25-45 jaar die vrijwillig kinderloos zijn, Onderzoek Gezinsvorming 2003 (De Graaf en Loozen, 2006).

verkeersberekeningen, is de waarde van meer geboorten of van eerder geboren worden te berekenen. De waarde kan fors zijn, maar daar staat tegenover dat de effecten vermoedelijk gering zijn. Het effect van het Waarborgfonds op geboortes is op dit moment te onduidelijk om een goede berekening te kunnen maken. Dit effect wordt in deze MKBA niet gekwantificeerd maar als PM post opgenomen.

Effect overige alternatieven

Alternatief 2, 3, 4, 5, 7a en 7c

Voor geen enkel alternatief is het effect op het aantal geboortes gekwantificeerd. Voor alle alternatieven is hiervoor een PM post opgenomen.

4.2.7 De ontwikkeling van kinderen

Kinderopvang kan, mits didactisch goed uitgevoerd, en mits op de juiste groep gericht, zorgen voor grote baten, zo blijkt uit het werk van onder anderen Nobelprijswinnaar Heckman (zie Heckman et al., 2010)⁷³. Voordat de resultaten uit andere studies en landen naar de Nederlandse situatie vertaald kunnen worden moeten de situaties eerst goed vergeleken worden. Zo is de situatie die Heckman et al. (2010) beschrijven niet vergelijkbaar met de situatie in Nederland qua didactische eisen. Heckman et al. bekijken namelijk projecten die in het kader van vroege voorschoolse educatie kunnen worden uitgevoerd. In Nederland zijn kinderdagverblijven niet verplicht zulke programma's uit te voeren. Peuterspeelzalen voeren vroege voorschoolse educatie uit. De bijdrage die het Waarborgfonds levert is in Nederland lastig te scheiden van de veel grotere bijdrage die de overheidssubsidiëring van de vraagkant oplevert. Kortom vanwege diverse redenen is het moeilijk hier een waarde aan te hangen. Het effect op de ontwikkeling van het kind is niet gekwantificeerd.

Effect op sociale en cognitieve ontwikkeling kind

Goede kwaliteit kinderopvang heeft een positief effect op de cognitieve ontwikkeling van kinderen. Belsky et al. (2010) en Vandell et al. (2007) concluderen op basis van longitudinale data dat goede kwaliteit opvang leidt tot betere resultaten op cognitieve testen op latere leeftijd. Ook Bradley et al. (2007) vinden op basis van literatuuronderzoek dat kinderen die worden opgevangen op kinderdagverblijven hoger scoren op cognitieve testen dan kinderen die door de eigen ouders of door gastouders worden opgevangen. Bradley et al. (2007) vinden dat het effect sterker is wanneer de kwaliteit van de kinderopvang goed is en voor kinderen uit gezinnen aan de onderkant van de samenleving. Volgens Belsky et al. (2010) en Vandell et al. (2007) is het resultaat niet afhankelijk van de sociaaleconomische achtergrond van het kind. Uit onderzoek blijkt dat kinderen die op jonge leeftijd fulltime naar de kinderopvang gaan meer gedragsproblemen hebben dan andere kinderen (Bradley et al. 2007, Leseman, 2009). In Nederland komt het echter niet vaak voor dat kinderen fulltime naar de kinderopvang gaan.

De kwaliteit van kinderopvang blijkt overigens niet automatisch goed te zijn. Belangrijk hierin is dat kwaliteit kan worden onderscheiden in structurele en proceskwaliteit. Structurele kwaliteit heeft betrekking op het aantal kinderen per pedagogisch medewerker, de grootte van de groepen

⁷³ Zie verder bijvoorbeeld Belsky, J., m. Burchinal, K. McCartney, D.L. Vandell, K. Allison Clarke-Stewart, M. Tresch Owen (2007). Are there long-term effects of early child care? Child development vol. 78, nr. 2, p. 681-701.

en andere centrakarakteristieken die voor ouders vaak goed en vrij gemakkelijk te achterhalen zijn. Onder de proceskwaliteit valt onder meer de interactie van pedagogisch medewerkers met de kinderen. Voor ouders is dit onderdeel van de kwaliteit niet goed zichtbaar, terwijl de mate van interactie juist sterk bepalend is voor de ontwikkeling van het kind. Volgens verschillende metingen van het Nederlands Consortium voor Kwaliteitsonderzoek in de Kinderopvang blijkt dat de proceskwaliteit sinds 1995 gedaald is (De Kruif et al., 2009). Ook Albers et al. (2010) die onderzoek deden naar de kwaliteit van kinderopvang voor baby's in de leeftijd van 3 tot en met 9 maanden constateerden dat de mate van opvoedingsstimulatie door de pedagogisch medewerkers matig was bij de onderzochte kinderopvanginstellingen.

Effect overige alternatieven

Alternatief 2, 3, 4, 5, 7a en 7c

Voor geen enkel alternatief is het effect op de ontwikkeling van het kind gekwantificeerd. Het effect is in de MKBA meegenomen als een PM post.

4.2.8 Overige effecten

Kosten en baten voor banken

Het Waarborgfonds begeleidt en screent deelnemers aan het borgstellingprogramma. Hierdoor hoeven banken dat minder uitgebreid te doen en lopen banken minder risico. Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven leidt betrokkenheid van het Waarborgfonds tot een rentekorting, met name als er sprake is van een borg. Dit behoeft echter niet het volledige voordeel voor banken te zijn. Mogelijk geven zij slechts een deel van hun voordeel in de vorm van een rentekorting door aan de kinderopvangorganisaties die een lening hebben. Hoe groter de concurrentie tussen banken hoe meer ze van dit voordeel door zullen geven aan de kinderopvangorganisaties. Hierboven is ook gebleken dat er bij banken niet noodzakelijk sprake is van scherpe concurrentie; de markt heeft kenmerken van een oligopolie. Het is dus goed mogelijk dat de banken een deel van het voordeel naar zichzelf weten toe te trekken. Dit effect is echter lastig hard te maken en te kwantificeren, omdat banken (niet verrassend) daar weinig over loslaten.

ING, Rabobank, ABN schrijven net als het Waarborgfonds een sectorvisie, maar gebruiken daarin veel gegevens van het Waarborgfonds. Zonder het Waarborgfonds hadden ze minder kennis en/of meer werk. Ook zouden ze voor de gehele sector mogelijk een hogere risico-opslag hanteren. Het Waarborgfonds zorgt dus misschien voor een lagere rating voor de hele sector, waardoor ook bedrijven die niet bij het Waarborgfonds aankloppen een financieel voordeel hebben in de vorm van een lagere sectorale risico-opslag. Of dit effect daadwerkelijk optreedt en hoe groot het is, is lastig te bepalen omdat het nulalternatief (de situatie zonder Waarborgfonds) niet kan worden waargenomen.

Banken kijken ook naar het model van het Waarborgfonds om dit toe te passen in andere sectoren. Bijvoorbeeld voor het primair onderwijs, daarmee treden institutionele leereffecten op vanuit het Waarborgfonds. Deze zijn niet te waarderen.

Opbrengsten en kosten bij het Waarborgfonds zelf⁷⁴

Het Waarborgfonds voert ruwweg twee activiteiten uit: het verstrekt borgen en het verschaft, in allerlei vormen en op allerlei manieren, informatie. De overheid heeft een waarborgdepot gestort, dat als zekerheid dient om borgstellingen te verstrekken. Dit vermogen (en aanwas daarvan) wordt belegd en er worden provisies geheven over de borgstellingen. Dit vormen de belangrijkste opbrengstencategorieën voor het Waarborgfonds, op basis waarvan zij de uitvoering van haar kernactiviteiten bekostigt. De kosten en opbrengsten die gepaard gaan met haar activiteiten vormen een kasstroom in de KBA. Hieronder wordt per kasstroom toegelicht hoe tot een aanname voor de desbetreffende kasstroom is gekomen.

In de berekeningen wordt, waar nodig, onderscheid gemaakt tussen de twee hoofdactiviteiten, omdat dit van belang is voor beleidsalternatieven 2 en 3, waarin uit wordt gegaan van een Waarborgfonds dat zich op een van beide activiteiten toelegt. De combinatie van de twee hoofdactiviteiten samen vormt beleidsalternatief 1. Omdat de scope van deze KBA zich beperkt tot borgen in de vorm van borgstellingen, en niet in de vorm van overgangsfaciliteiten, worden daarnaast de bedragen die betrekking hebben op laatstgenoemde categorie niet meegenomen in de resultaten. Voor de verdeling van opbrengsten en kosten over de twee hoofdactiviteiten (borgen en informatievoorziening) en, binnen borgen, over borgstellingen en overgangsfaciliteiten is uitgegaan van de verdeling zoals toegelicht in Bijlage C. Tabel 4.15 vat de resulterende aannames voor totale opbrengsten en kosten voor de drie genoemde alternatieven samen.⁷⁵

Bij deze resultaten dient te worden aangetekend dat de berekeningswijze geen rekening houdt met mogelijke synergie, met name aan de kostenkant. Het lijkt aannemelijk dat de kosten van informatievoorziening hoger zijn als er geen borgen worden verstrekt. En andersom kunnen borgstellingen wellicht goedkoper worden uitgevoerd omdat al informatie beschikbaar is. Over de omvang van deze synergie is echter geen informatie beschikbaar. De consequentie daarvan is dat de uitkomsten voor afsplitsing van taken van het Waarborgfonds (alternatieven 2 en 3) mogelijk geïflatteerd zijn omdat de kosten zijn onderschat.

⁷⁴ Ten tijde van het maken van de berekeningen van de opbrengsten en kosten was het Jaarverslag 2010 van het Waarborgfonds Kinderopvang nog niet definitief en zijn voorlopige cijfers gebruikt. Dit heeft geen significante effecten op de resultaten van de MKBA.

⁷⁵ Dat wil zeggen: exclusief overgangsfaciliteiten.

Tabel 4.15 Synthese - aannames opbrengsten en kosten (in dzd €)

	Alternatief 1 Borgen&Informatie		Alternatief 2 Informatie		Alternatief 3 Borgen	
	Onder	Boven	Onder	Boven	Onder	Boven
Beleggingsopbrengsten	673	673	0	0	673	673
Dienstverlening	153	153	0	0	153	153
Subsidies en overige inkomsten uit projecten	0	0				
Overige baten	25	55	15	30	10	25
Totaal opbrengsten	851	881	15	30	836	851
Schadelast	135	55	0	0	135	55
Personeelskosten	1.100	995	550	445	550	550
Toezichtkosten	55	55	15	15	40	40
Algemene kosten	315	265	175	160	140	105
Activiteitenkosten	370	370	300	300	70	70
Totaal kosten	1.975	1.740	1.040	920	935	820
Netto resultaat	-1.124	-859	-1.025	-890	-99	31

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Jaarverslagen Waarborgfonds.

Op basis van het gemiddelde rendement op beleggingen over de periode 2006-2010 (3,7 %) resulteert een beleggingsopbrengst van € 673 (Tabel 4.16).⁷⁶

Tabel 4.16 Aannames beleggingsopbrengsten (in dzd €)

Variabele	Ondergrens	Bovengrens
Verwacht rendement	3,70%	3,70%
Waarborgdepot*	18.195	18.195
Beleggingsopbrengst	673	673

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Jaarverslagen Waarborgfonds; zie Bijlage C.

Het Waarborgfonds brengt tarieven in rekening voor haar dienstverlening uit hoofde van borgstellingen. De tariefstructuur is in de loop der tijd gewijzigd. Het relateren aan het totaal van de uitstaande borgstellingen geeft daardoor een consistent beeld dan het relateren van deze opbrengsten aan de verstrekte borgstellingen op jaarbasis. In de periode 2006-2010 bedragen de gemiddelde dienstverleningsopbrengsten 0,40 % van het uitstaande bedrag aan borgstellingen. De aannames over de opbrengsten uit dienstverlening in het kader van borgstellingen worden weergegeven in Tabel 4.17.

⁷⁶ Beleggingsopbrengsten zijn direct gerelateerd aan het waarborgfonds dat ter beschikking staat voor borgstellingen; er is derhalve geen scheiding tussen de twee hoofdactiviteiten.

Tabel 4.17 Aannames opbrengsten dienstverlening borgstellingen (borgstellingen, in dzd €)

Variabele	Ondergrens	Bovengrens
Uitstaande borgstellingen*	38.210	38.210
Gemiddeld tarief als % uitstaande borgstellingen (excl. toezeggingen)	0,40%	0,40%
Dienstverlening borgstellingen	153	153

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Jaarverslagen Waarborgfonds; *zie Bijlage C.

Andere opbrengstencategorieën betreffen ‘subsidies en overige inkomsten uit projecten’, ‘opbrengsten uit regres’ en ‘overige baten’. Eerstgenoemde komen de laatste 2 jaar niet meer voor en vertonen in de jaren daarvoor een grillig verloop. Hier worden deze inkomsten op nihil geraamd.⁷⁷ Opbrengsten uit regres betreffen aan banken uitbetaalde schadeclaims die deels of geheel zijn teruggevorderd van de geborgde onderneming; deze bedragen worden gesaldeerd met de schadelasten (zie onder).⁷⁸ De overige baten zijn verdeeld over borgen (borgstellingen en overgangsfaciliteiten) en informatievoorziening op basis van Bijlage C. Deze inkomsten vertonen een forse stijging in de laatste jaren, van € 4.000 in 2006 tot meer dan € 50.000 in 2010, waarbij er jaarlijks (behalve in 2008) bijna sprake is van een verdubbeling. Als minimum wordt het gemiddelde over 2006-2010 gehanteerd, als maximum het bedrag in 2010 (Tabel 4.18).

Tabel 4.18 Aannames overige baten (in dzd €)

Variabele	Ondergrens	Bovengrens
Totale overige baten	25	55
Overige baten i.h.k.v. borgstellingen	10	25
Overige baten i.h.k.v. informatie	15	30

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Jaarverslagen Waarborgfonds.

De schadelasten vertonen een grillig verloop in de tijd. Dit is in lijn met de opbouw van het Waarborgfonds in de tijd, waarbij de capaciteit steeds verder wordt benut. Pas als het uitstaande bedrag aan borgstellingen in een quasi-evenwichtssituatie komt, waarbij er alleen nog ruimte is voor nieuwe borgstellingen door het aflopen van oude borgstellingen, kan uiteindelijk een meer evenwichtig schadepatroon worden verwacht.⁷⁹ Tot en met 2009 was er voor een bedrag ad € 658.000 uitbetaald aan claims, gemiddeld € 54.833 per jaar. Daarnaast is een bedrag ad € 960.555 aan voorzieningen opgenomen op de balans voor te verwachten claims, ingeschat door het Waarborgfonds zelf. Deze twee bedragen samen vormen het totaal aan verwachte schadelasten over borgstellingen verstrekt in het verleden. Per jaar levert dit een gemiddelde schadelast op van € 134.880.⁸⁰ Dit bedrag moet echter met voorzichtigheid worden benaderd: een deel hiervan kan namelijk nog worden teruggevorderd van de schuldenaar (regres). Hier wordt het gemiddelde gebaseerd op de werkelijk uitbetaalde bedragen als ondergrens voor schadelasten

⁷⁷ In de MKBA zouden subsidies ook een negatieve kasstroom zijn voor de overheid, waardoor per saldo een nuleffect zou optreden.

⁷⁸ Nadat is uitbetaald aan de bank heeft de geborgde instelling een schuld aan het Waarborgfonds. Het Waarborgfonds heeft het recht deze terug te vorderen.

⁷⁹ Een gemiddelde schadelast kan daarbij pas echt worden berekend nadat de evenwichtssituatie een volledige (gemiddelde) looptijd heeft standgehouden. De schadelast op een borg valt namelijk normaliter niet in het jaar dat de borg verstrekt wordt maar pas later in de looptijd.

⁸⁰ Verwacht mag worden dat het effect van de economische conjunctuur, met een periode van 12 jaar tussen 1998-2009, uitgemiddeld is in dit bedrag.

genomen en de gemiddelde jaarlijkse schadelast op basis van werkelijk betaalde en verwachte schadelasten als bovengrens.

Tabel 4.19 Aannames schadelasten (in dzd €)

Variabele	Ondergrens	Bovengrens
Totale schadelasten per jaar	55	135

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Jaarverslagen Waarborgfonds.

De personeelskosten hebben betrekking op beide hoofdactiviteiten van het Waarborgfonds: het verstrekken van borgen en het verschaffen van informatie. De personeelskosten voor borgen kunnen vervolgens worden gesplitst in kosten ten behoeve van borgstellingen en ten behoeve van overgangsfaciliteiten. Deze onderverdeling vindt plaats op basis van de aannames in Bijlage C. Om te komen tot een aanname voor de personeelskosten in het kader van informatievoorziening moet in ogenschouw worden genomen dat de twee hoofdactiviteiten niet volledig zuiver zijn te scheiden in termen van personeelsinspanningen: in het begeleiden van borgaanvragen en het volgen en adviseren van instellingen na het verstrekken van de borg, verschaft het Waarborgfonds waardevolle informatie aan de desbetreffende instelling en de betrokken bank. De personeelskosten voor het verschaffen van informatie zullen daarom deels afhangen van het aantal borgstellingen en deels van andere (exogene) oorzaken, zoals het aantal partijen dat interesse heeft in de kinderopvang en de plannen die het Waarborgfonds op het vlak van informatievoorziening uitvoert zoals congressen en dergelijke. Met name in 2008 zijn de kosten voor informatie sterk gestegen, wat voor een groot deel lijkt samen te hangen met het toegenomen aantal verstrekte borgstellingen. Het structurele niveau zal waarschijnlijk afnemen ten opzichte van het niveau dat in 2008 is bereikt, doordat het jaarlijks volume aan te verstrekken borgstellingen richting een evenwichtssituatie zal dalen nadat de borgstellingscapaciteit is uitgeput. Hier wordt aangenomen dat de personeelskosten voor informatie minimaal het laagste niveau in de periode 2006-2010 zullen bedragen en maximaal het gemiddelde over deze periode.

De historische personeelskosten ten behoeve van borgstellingen (dat wil zeggen: exclusief overgangsfaciliteiten) kunnen worden gerelateerd aan de uitstaande borgstellingen in elk jaar. De kosten (als percentage van het uitstaande borgvolume) nemen sterk toe in 2008 en nemen daarna af. Hieruit kan worden opgemaakt dat het Waarborgfonds, in reactie op de forse toename van borgstellingen in 2008, proactief de beschikbare fte voor het behandelen van borgstellingen heeft verhoogd om de stijging in werkzaamheden voor een langere periode de baas te kunnen. Inderdaad daalt het percentage na 2008 weer, om in 2010 iets onder het gemiddelde in de periode 2006-2010 uit te komen. Dit is ook terug te zien in de ontwikkeling van het totaal aantal fte in de organisatie, welke van 11 fte in 2006 stijgt naar bijna 14 in 2008, en in 2010 uitkomt op iets boven de 12. Hier wordt aangenomen dat de gemiddelde personeelskosten voor borgstellingen als percentage van de uitstaande borgstellingen een goed uitgangspunt zijn voor de MKBA. Door de eerder toegelichte onder- en bovengrens voor de uitstaande borgstellingen resulteert een onder- en bovengrens voor de personeelskosten ten behoeve van borgstellingen.

Tabel 4.20 Aannames personeelskosten (in dzd €)

Variabele	Ondergrens	Bovengrens
Personeelskosten t.b.v. informatie	445	550
Uitstaande borgstellingen (excl. toezeggingen) *	38.210	38.210
Gemiddelde kosten personeelskosten t.b.v. borgstellingen	1,4%	1,4%
Personeelskosten t.b.v. borgstellingen	550	550
Totale personeelskosten	995	1.100

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Jaarverslagen Waarborgfonds; *zie Bijlage C.

Voor 'Kosten toezichthoudende & adviserende organen', 'Activiteitenkosten' en 'Algemene kosten' worden de eerdergenoemde verdeling over informatie en borgen en, binnen borgen, over borgstellingen en overgangsfaciliteiten toegepast (zie Bijlage C). De aannames voor de eerste twee variabelen zijn gebaseerd op de gemiddelde waarden over de periode 2006-2010. Omdat de algemene kosten een stijging in de tijd vertonen, en verwacht wordt dat deze zich eerder boven het gemiddelde zullen doorontwikkelen dan eronder, wordt hiervoor als ondergrens het gemiddelde over de periode genomen en als bovengrens het bedrag in 2010.

Tabel 4.21 Aannames toezicht-, adviserings-, activiteiten- en algemene kosten (in dzd €)

Variabele	Ondergrens	Bovengrens
Toezicht en adviseringskosten t.b.v. borgstellingen	40	40
Toezicht- en adviseringskosten t.b.v. informatie	15	15
Totaal toezicht- en adviseringskosten	55	55
Activiteitenkosten t.b.v. borgstellingen	70	70
Activiteitenkosten t.b.v. informatie	300	300
Total activiteitenkosten	370	370
Algemene kosten t.b.v. borgstellingen	105	140
Algemene kosten t.b.v. informatie	160	175
Totale algemene kosten	265	315

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Jaarverslagen Waarborgfonds

Kosten voor overheid en werkgevers

Extra kinderopvang als gevolg van de extra gecreëerde kinderopvang capaciteit heeft invloed op de collectieve uitgaven voor kinderopvang: de uitgekeerde kinderopvangtoeslag. Daarnaast zijn er bijdragen van werkgevers. Dit is meegenomen in de berekeningen door uit te gaan van 54 % overheidsfinanciering en 20 % financiering door werkgevers, beide van een prijs van € 6,10 per uur (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, kamerbrief 18-11-2010 FEZ/WBI/2010).

In het Waarborgfonds zit een bedrag van de overheid, en als het eigen vermogen van het Waarborgfonds wordt uitgebreid door de overheid neemt dit bedrag toe. Het geld dat de overheid in het Waarborgfonds heeft zitten kan niet (tegelijktijd) voor andere zaken worden gebruikt, zoals bijvoorbeeld aflossing van de staatsschuld. Het is daarom nodig om opportuniteitskosten mee te nemen: de opbrengsten die het geld in het nulalternatief zou hebben

gegenereerd (dus als het geld niet in het Waarborgfonds zou hebben gezeten). De opportuniteitskosten zijn afhankelijk van de disconteringsvoet die wordt gebruikt om het geld dat in het Waarborgfonds is geïnvesteerd, om te zetten in een jaarlijks bedrag (annuïteit). Tabel 4.22 laat zien dat de kosten sterk afhangen van de vraag of er een risico-opslag wordt meegenomen in de berekening. Daarom wordt deze risico-opslag hieronder nader bekeken.

Tabel 4.22 Opportuniteitskosten voor de overheid hangen af van rentevoet

	Uitgaande van een risicovrije rente van 2,5%	Uitgaande van 2,5% risicovrije rente plus 3% risico-opslag
	Opportuniteitskosten (mln €)	
Waarborgfonds exclusief overgangsfondsen (€ 18,2 mln)	0,45	1,00
Waarborgfonds inclusief overgangsfondsen (€ 43,0 mln)	1,07	2,36

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Jaarverslagen Waarborgfonds

Voor overheidsinvesteringen wordt met een standaard risicovrije rente van 2,5 % gerekend; met daar bovenop een risico-opslag van 3 % vermenigvuldigd met een correlatiefactor van het risico met de macro-economische ontwikkeling (conjunctuur). Als er geen correlatie bekend is wordt deze correlatiefactor meestal op 1 gesteld zodat een risico-opslag van $(1 * 3 =) 3\%$ en een totale rente van 5,5 % resulteert. Het is dus de vraag welke risico's verbonden zijn aan het gebruik van het kapitaal door het Waarborgfonds, en in het bijzonder hoe sterk deze risico's gecorreleerd zijn met de groei van de economie.

Een risico dat de overheid loopt is dat er veel borgen leiden tot uitbetaling waardoor het bedrag dat de overheid in het fonds stort of heeft gestort niet meer terug kan vloeien naar de overheid. Dit kan bijvoorbeeld optreden tijdens een langdurige recessie als het aantal werkenden flink daalt waardoor de vraag naar opvang daalt of het aanbod van informele opvang stijgt, of als de overheid besluit flink te bezuinigen op het budget voor kinderopvang waardoor de vraag naar kinderopvang sterk afneemt. Hierbij is van belang dat 'gewone' (toevallige) risico's zich laten diversifiëren in een investeringsportefeuille. Het probleem zit niet in deze 'gewone' risico's, maar in het 'systematische risico' dat zich niet laat diversifiëren⁸¹. Het systematische risico voor de overheid is dat overheidsinkomsten en uitgaven samenhangen met de conjunctuur: bij hoogconjunctuur zijn de inkomsten hoog en de uitgaven laag; bij laagconjunctuur is dit andersom. Dezelfde samenhang doet zich voor bij het Waarborgfonds. Maar of het systematisch risico even groot is als bij investeringen in bijvoorbeeld wegen of spoorlijnen, is de vraag. Daarom wordt hier uitgegaan van een bandbreedte voor de opportuniteitskosten van het geïnvesteerde kapitaal van € 0,45 à € 1,00 mln per jaar voor het Waarborgfonds exclusief overgangsfaciliteiten, en € 1,07 à € 2,36 mln per jaar voor het Waarborgfonds inclusief overgangsfondsen.

De middelen die door het Waarborgfonds worden gebruikt om kinderopvang te ondersteunen, zijn door de overheid verkregen via belastingheffing. Belastingheffing veroorzaakt kosten voor de

⁸¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Financiën, Centraal Planbureau, RebelGroup, Risicowaardering; Aanvulling op de Leidraad OEI, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004.

maatschappij omdat belastingen vervormende effecten hebben⁸². Belastingen leiden niet alleen tot een overdracht van belastingbetalers naar de overheid, maar ook tot gedragseffecten (in economisch jargon vaak aangeduid als *deadweight loss* of *excess burden*). Dit leidt tot extra welvaartsverliezen. Deze verdienen een plaats in MKBA's⁸³. Dit veroorzaakt een welvaartsverlies dat wordt geschat op € 0,00 tot € 0,25 per geheven euro belasting.⁸⁴ Daarmee bedragen de totale opportuniteitskosten van het geïnvesteerde kapitaal van € 1,00 à € 1,25 mln per jaar voor het Waarborgfonds exclusief overgangsfondsen, en € 2,36 à € 2,95 mln per jaar voor het Waarborgfonds inclusief overgangsfaciliteiten.

Effecten overige alternatieven

Alternatief 2 en 3

Voor alternatief 2 en 3 is hierboven reeds aangegeven wat de effecten zijn voor opbrengsten en kosten.

Alternatief 4

Bij een verhoging van de capaciteit om borgstellingen te verstrekken, door het overhevelen van de capaciteit voor Overgangsfaciliteiten naar het waarborgdepot, zal de borgingscapaciteit fors stijgen. Dit heeft direct (en naar rato) invloed op de opbrengsten van beleggingen en dienstverlening alsmede op de schadelasten ten opzichte van alternatief 1.⁸⁵ De kosten die rechtstreeks betrekking hebben op borgstellingen (zoals hierboven steeds een scheiding is gemaakt tussen kosten voor borgstellingen en informatie) zullen stijgen, maar aangenomen wordt dat er schaalvoordelen zijn bij de toename van borgstellingen.⁸⁶ Hetzelfde geldt voor borgstellingsgerelateerde informatiekosten.⁸⁷ De overige informatiekosten veranderen niet. De opportuniteitskosten van het kapitaal en de kosten van belastingheffing stijgen naar rato mee. Ten slotte wordt aangenomen dat de toezicht- en advieskosten slechts met 10 % stijgen omdat deze kosten voor een groot deel als 'vast' worden bestempeld.

Alternatief 5

De beleggingsopbrengsten van het Waarborgfonds wijzigen niet – het waarborgdepot blijft tenslotte gelijk. Voor de overige opbrengsten en kosten van het Waarborgfonds gelden dezelfde consequenties als voor uitbreiding van het waarborgdepot onder alternatief 4.

⁸² Bijvoorbeeld belastingen op arbeid: deze ontmoedigen mensen om werk te zoeken en om veel uren te werken. Dit effect is het sterkst bij moeders. Deze MKBA neemt aan de batenkant effecten op de arbeidsparticipatie mee; en aan de kostenkant ook, via de kosten van belastingheffing.

⁸³ SEO heeft hierover in ESB een discussie met twee CPB-ers gevoerd, waarin de CPB-ers de verdelingsbaten van belastingheffing tegenover de *excess burden* plaatsen. Deze verdelingsbaten bestaan inderdaad, maar volgens de OEI richtlijnen mogen verdelingseffecten niet in geld worden uitgedrukt. Zie Koopmans, C. en M. de Nooij (2009) Reactie op: De marginale kosten van publieke fondsen zijn gelijk aan nul, Economisch Statistische Berichten, 94 (4569), 2 oktober.

⁸⁴ De belasting zelf is een overdracht van belastingbetaler (particulier of zakelijk) naar overheid, waarvan het welvaartseffect per saldo nul is (de belastingbetaler gaat er evenveel op achteruit als de overheid erop vooruitgaat). Maar de gedragseffecten van de belasting leiden tot welvaartsverliezen. Zie De Nooij en Koopmans (2004).

⁸⁵ Voor zover de stijging gerelateerd is aan de stijging van de uitstaande borgstellingen, is van belang dat bij de berekening hiervan voor de ondergrens een benuttingspercentage van 55 % wordt gehanteerd (in plaats van 70 % in alternatief 1), gezien de mogelijkheid dat de stijging van het waarborgdepot niet direct volledig vertaald wordt in het aangaan van nieuwe borgstellingen. Zie Bijlage C.

⁸⁶ Concreet wordt aangenomen dat voor personeelskosten en algemene kosten 70 % van de stijging tot uiting komt in de kosten en voor activiteitenkosten 50 %.

⁸⁷ Aangenomen wordt dat 10 % van de informatiekosten borgstellingsgerelateerd zijn.

In aanvulling op de kosten en baten voor het Waarborgfonds, is er ook een effect op de kosten van de kinderopvanginstellingen. Zij lopen het risico dat ze op enig moment in de tijd hun obligo moeten voldoen. De kosten hiervoor kunnen benaderd worden door ervan uit te gaan dat kinderopvanginstellingen een reserve aanhouden ter waarde van de obligo. Het is niet aannemelijk dat zij de reserve in één jaar kunnen opbouwen; de precieze opbouw zal afhangen van de afspraken die hierover met de banken worden gemaakt.⁸⁸ Hier wordt uitgegaan van een opbouw in 5 jaar als ondergrens en in 10 jaar als bovengrens, met 2011 als startjaar. Aangenomen wordt dat de opgebouwde bedragen worden geïnvesteerd in liquide papieren met een laag risico, waarbij gerekend wordt met het reële rendement op Nederlandse staatsobligaties.⁸⁹ De kosten voor kinderopvanginstellingen bestaan in eerste instantie uit de opportuniteitskosten van het aanhouden van deze reserve, i.c. de reële discontovoet van 5,5 %.⁹⁰

Een tweede kostenpost voor de kinderopvanginstellingen bestaat uit de mogelijke benutting van de reserve. In het jaar dat de reserve wordt aangesproken, leidt dit tot een rechtstreekse kost voor de sector. Voor de in Bijlage B besproken waarborgfondsen die werken met een achtervang door de sector, geldt dat zij hier nog nooit op zijn aangesproken. Ook bij het Waarborgfonds mag verwacht worden dat deze kans klein is, gezien de verlieshistorie. Ter illustratie: in de periode 1998-2009 is er minder dan € 1 mln aan totaal gerealiseerde en verwachte verliezen opgebouwd (exclusief regresmogelijkheid) ten opzichte van een waarborgdepot van ruim € 18 mln per einde 2010. Hier wordt ervan uitgegaan dat de reserve in het optimistische scenario niet wordt aangesproken en in het pessimistische scenario in jaar 20 volledig wordt uitgekeerd, waarna de reserve opnieuw wordt opgebouwd.⁹¹ De aannames en resulterende totale kosten van de achtervangconstructie voor de kinderopvangsector in 2011 zijn geïllustreerd in Tabel 4.23.

Tabel 4.23 Kosten voor kinderopvanginstellingen a.g.v. achtervangconstructie (in dzd €)

	Ondergrens	Bovengrens
Hefboomfactor	7,9	3,5
Uitstaande borgstellingen*	100.193	35.026
Obligo=doelbedrag reserve**	3.006	1.050
Opbouw reserve in x jaar	5	10
Rendement (reëel)***	1,85%	1,85%
Opbouw per jaar	579	97
Opportuneitskosten (reëel)	5,50%	5,50%
Uitkering obligo	Ja, in jaar 20	Nee
Totale kosten per jaar***	85	16

Bron: SEO Economisch Onderzoek; *bij een benuttingspercentage van 55 % resp. 70 %; **obligo ter hoogte van 3 %; ***bij een inflatie van 1,5 % (CPB, MEV 2011); ****de berekende kosten betreffen een gemiddelde over een tijdshorizon van 30 jaar, tegen prijzen in het startjaar 2011.

Alternatief 7a

⁸⁸ Dit zou ook een ingroeipad voor de stijging van de hefboomfactor kunnen impliceren. Hier wordt afgezien van een dergelijke constructie.

⁸⁹ Zijnde 3,35 % per Q1 2011, www.dnb.nl.

⁹⁰ Alle berekeningen zijn gemaakt over een periode van 30 jaar. Vervolgens zijn de naar 2011 contant gemaakte bedragen gemiddeld om te komen tot een kost per jaar.

⁹¹ Voor alle duidelijkheid: het is niet noodzakelijk dat de gehele reserve wordt aangesproken; hier zijn vele scenario's mogelijk. Uitgangspunt hier is het meest ongunstige scenario zonder dat het Waarborgfonds Kinderopvang failliet zou gaan.

Als gevolg van het aanpassen van de tarieven stijgen de opbrengsten in het kader van dienstverlening door het Waarborgfonds. Aangenomen wordt dat de hogere borgstellingsprovisie zich vertaalt in een verdubbeling van de jaarlijkse inkomsten per euro uitstaande borgstelling.⁹² De beoordelingsbijdrage leidt tot € 1.000 extra aan inkomsten per aanvraag. De overige opbrengsten en kosten blijven ongewijzigd.

Alternatief 7c

Door de afname van het aantal geborgde instellingen, doordat het Waarborgfonds zich op een kleiner deel van de markt richt, nemen de opbrengsten uit dienstverlening naar rato af. De overige opbrengsten blijven ongewijzigd. Er zullen minder borgstellingen worden verstrekt, waardoor de kosten zullen afnemen. Tegelijkertijd zal er sprake zijn van schaalnadelen. Voor de algemene kosten en activiteitenkosten die direct samenhangen met borgstellingen wordt aangenomen dat deze afnemen met 90 % van de (procentuele) daling in het aantal borgstellingen. Daarnaast zal het risico op de instellingen die nog wel een borg krijgen relatief hoog zijn. Aangenomen wordt dat de schadelasten afnemen met 50 % van de daling in het aantal borgstellingen en de toezicht- en advieskosten die direct samenhangen met borgstellingen met 10 %.⁹³ Voor de personeelskosten geldt dat het deel dat samenhangt met borgstellingen weliswaar zal dalen door het gereduceerde aantal borgstellingen, maar dat dit effect deels wordt gemitigeerd doordat naar verwachting de bewerkelijkere dossiers overblijven. Ook hier wordt een afname ter grootte van 50% van de daling in aantal borgstellingen aangenomen.

⁹² De verhoging van 1 % naar 2,5 % zou een hogere stijging impliceren, maar de berekening van de historische gemiddelde jaarlijkse inkomsten bevat ook andersoortige fees.

⁹³ Hierbij speelt tevens dat de toezicht- en advieskosten voor een groot deel als 'vaste kosten' worden gezien.

5 Kosten en baten

De baten van het waarborgfonds zijn groter dan de kosten, vooral door de borgactiviteiten. Dat geldt ook voor andere invullingen, met bijvoorbeeld een groter borgkapitaal. Het is onzeker of de baten van informatievoorziening per saldo opwegen tegen de kosten. Een rol als keurmerkinstituut heeft voordelen, maar deze kunnen niet in geld worden uitgedrukt op basis van de nu beschikbare informatie.

Dit hoofdstuk biedt een totaaloverzicht van de kosten en baten die voortkomen uit de effecten die in Hoofdstuk 4 afzonderlijk zijn geanalyseerd.

5.1 Alternatief 1: Het Waarborgfonds

Het saldo van baten en kosten van het Waarborgfonds is positief. In de meest gunstige situatie overstijgen de baten de kosten met € 39,0 mln plus de ongekwantificeerde baten (de PM posten). Deze baten bestaan uit de baten die banken ondervinden, baten als gevolg van een betere ontwikkeling van kinderen en baten van mogelijke extra geboortes. Het saldo van de kosten en baten is relatief klein maar positief wanneer wordt uitgegaan van de meest ongunstige situatie (=ondergrens).

Tabel 5.1 Effecten, kosten en baten Alternatief 1: Het Waarborgfonds

Effect	Omvang			Baten (+) en kosten (-) (in mln €/jaar)	
	Ondergrens	Bovengrens	Eenheid	Ondergrens	Bovengrens
Baten Waarborgfonds zelf	0,9	0,9	mln €	0,9	0,9
Baten voor banken	+PMa	+PMb	mln €	+PMa	+PMb
Financieringskosten omlaag	0,0	0,4	mln €	0,0	0,4
Prijs opvang omlaag (a.g.v. lagere financieringskosten)	0,4	2,3	€-cent/uur	0,0	0,0
Kwaliteit en professionaliteit sector omhoog	50	375	adviezen	0,2	3,3
Prijs opvang omlaag (a.g.v. verbeterde professionaliteit)	1,1	8,9	€-cent/uur	0,0	0,0
Arbeidsparticipatie omhoog	128	1.673	fte	5,2	69,9
Lagere uitkeringslasten	0,0	0,0	mln €	0,0	0,0
Ontwikkeling kinderen	0	+PM	leren positief	0,0	+PMc+PMd
Aantal geboortes omhoog	0	+PM	extra kinderen	0,0	+PMe
Wachtlijsten korter	765	4.973	extra kindplaatsen	8,7	56,8
Totale baten				15,0+PM	131,3+PM
Kosten Waarborgfonds zelf	-2,0	-1,7	mln €	-2,0	-1,7
Minder vrije tijd ouders	128	1.673	fte	-2,9	-37,6
Opportunitetskosten waarborgkapitaal	-1,0	-0,5	mln €	-1,0	-0,5
Kosten belastingheffing	0,0	-2,3	mln €	0,0	-4,0
Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)	-7,5	-48,5	mln €	-7,5	-48,5
Totale kosten				-13,3	-92,3
Totale netto baten				1,7+PM	39,0+PM

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Zoals uit Tabel 5.1 naar voren komt wordt het saldo voornamelijk bepaald door vier gekwantificeerde posten. Bij de baten gaat het om de baten als gevolg van een hogere arbeidsparticipatie en van kortere wachtlijsten. De toename in de arbeidsparticipatie van 128 à 1.673 fte zorgt voor de grootste baat (€ 5,2 mln à € 69,9 mln). Ook een reductie van de wachtlijsten leidt tot een grote baat (€ 8,7 mln à € 56,8 mln). Bij de kosten gaat het om de bijdragen die overheid en werkgevers geven aan ouders die gebruikmaken van de gecreëerde kindplaatsen; en om de kosten die het Waarborgfonds zelf heeft. De grootste kostenpost betreft met € 7,5 mln à € 48,5 mln de bijdragen van overheid en werkgevers.

5.2 Alternatief 2: Het Waarborgfonds als kennisinstituut

Tabel 5.2 laat zien dat het saldo van dit alternatief rond nul ligt. In de meest gunstige situatie kunnen de totale baten voor de maatschappij als geheel hoger zijn dan de kosten. De baten overstijgen in dat geval de kosten met € 4,3 mln plus de ongekwantificeerde baten. Deze baten bestaan net als in alternatief 1 uit de baten die banken ondervinden, baten als gevolg van een betere ontwikkeling van kinderen en baten van het gestegen aantal geboortes. Het saldo van de kosten en baten kan negatief of positief zijn wanneer wordt uitgegaan van de meest ongunstige situatie (=ondergrens). Dit komt omdat het saldo afhankelijk is van de ongekwantificeerde PM posten. Deze posten zouden minstens € 1,7 mln moeten bedragen om ervoor te zorgen dat het saldo van kosten en baten zeker positief is. Bij deze resultaten dient te worden aangetekend dat de baten van dit alternatief onzeker zijn vergeleken met andere alternatieven: de baten van informatie konden alleen op basis van veel veronderstellingen worden bepaald.

De grootste baat zijn de baten van adviezen (€ 3,3 mln). De baten van de arbeidsparticipatie zijn in dit alternatief lager dan in alternatief 1 (€ 0,3 mln à € 3,7 mln). Dit komt omdat de toename in de arbeidsparticipatie van 6 à 88 fte klein is ten opzichte van de toename die alternatief 1 met zich meebrengt. De grootste kosten worden veroorzaakt doordat ouders minder vrije tijd hebben (€ 0,1 mln à € 2,0 mln) en de kinderopvangtoeslag van overheid en werkgevers (€ 0,4 mln à € 2,4 mln) voor de ouders die gebruikmaken van de extra kindplaatsen die gecreëerd zijn.

In dit alternatief betaalt de overheid het negatief nettoresultaat van het Waarborgfonds dat ontstaat omdat er geen borgkapitaal en dus geen beleggingsopbrengsten meer zijn. Deze kosten bedragen € 0,0 mln à € 1,0 mln voor de overheid. De overheid heeft geen opportuiniteitskosten van het waarborgkapitaal.

Tabel 5.2 Effecten, kosten en baten van Alternatief 2: Het Waarborgfonds als kennisinstituut (zonder borging van leningen)

Effect	Omvang			Baten (+) en kosten (-) (in mln €/jaar)	
	Onder- grens	Boven- grens	Eenheid	Onder- grens	Boven- grens
Baten Waarborgfonds zelf	0,0	0,0	mln €	0,0	0,0
Baten voor banken	+PMa	+PMb	mln €	+PMa	+PMb
Financieringskosten omlaag	0,0	0,0	mln €	0,0	0,0
Prijs opvang omlaag (a.g.v. lagere financieringskosten)	0,0	0,0	€-cent/uur	0,0	0,0
Kwaliteit en professionaliteit sector omhoog	50	375	Adviezen	0,2	3,3
Prijs opvang omlaag (a.g.v. verbeterde professionaliteit)	21,3	178,7	€-cent/uur	0,0	0,0
Arbeidsparticipatie omhoog	6	88	Fte	0,3	3,7
Lagere uitkeringslasten	0,0	0,0	mln €	0,0	0,0
Ontwikkeling kinderen	0	+PM	leren positief	0,0	+PMc+PMd
Aantal geboortes omhoog	0	+PM	extra kinderen	0,0	+PMe
Wachtlijsten korter	38	249	extra kindplaatsen	0,4	2,8
Totale baten				0,9+PM	9,8+PM
Kosten Waarborgfonds zelf	-1,0	-0,9	mln €	-1,0	-0,9
Minder vrije tijd ouders	6	88	Fte	-0,1	-2,0
Nettoresultaat Waarborgfonds zelf	-1,0	0,0	mln €	-1,0	0,0
Opportunitetskosten waarborgkapitaal	0,0	0,0	mln €	0,0	0,0
Kosten belastingheffing	0,0	-0,1	mln €	0,0	-0,2
Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)	-0,4	-2,4	mln €	0,4	-2,4
Totale kosten				-2,6	-5,5
Totale netto baten				-1,7+PM	4,3+PM

Bron: SEO Economisch onderzoek.

5.3 Alternatief 3: Het Waarborgfonds als borginstituut

De netto baten voor de maatschappij als geheel zijn positief. De baten overstijgen de kosten met minimaal € 2,5 mln plus de ongekwantificeerde baten. De baten kunnen oplopen tot meer dan € 38 mln per jaar.

De grootste baat wordt veroorzaakt door arbeidsparticipatie, gevolgd door de baat als gevolg van de kortere wachttijden. De grootste kostenpost zijn de bijdragen die de overheid (kinderopvangtoeslag) en werkgevers uitkeren aan ouders die gebruik maken van de gecreëerde kindplaatsen. Deze post wordt gevolgd door de kosten die ouders hebben omdat ze minder vrije tijd hebben nu ze aan het werk zijn gegaan.

Tabel 5.3 Effecten, kosten en baten van Alternatief 3: Het Waarborgfonds als borginstituut (zonder informatieverstrekking aan de sector)

Effect	Omvang			Baten (+) en kosten (-) (in mln €/jaar)	
	Ondergrens	Bovengrens	Eenheid	Ondergrens	Bovengrens
Baten Waarborgfonds zelf	0,8	0,9	mln €	0,8	0,9
Baten voor banken	+PMa	+PMb	mln €	+PMa	+PMb
Financieringskosten omlaag	0,0	0,4	mln €	0,0	0,4
Prijs opvang omlaag (a.g.v. lagere financieringskosten)	0,4	2,4	€-cent/uur	0,0	0,0
Kwaliteit en professionaliteit sector omhoog	50	375	adviezen	0,2	3,3
Prijs opvang omlaag (a.g.v. verbeterde professionaliteit)	1,1	9,4	€-cent/uur	0,0	0,0
Arbeidsparticipatie omhoog	122	1.589	fte	5,0	66,4
Lagere uitkeringslasten	0,0	0,0	mln €	0,0	0,0
Ontwikkeling kinderen	0	+PM	leren positief	0,0	+PMc+PMd
Aantal geboortes omhoog	0	+PM	extra kinderen	0,0	+PMe
Wachtlijsten korter	727	4.724	extra kindplaatsen	8,3	54,0
Totale baten				14,3+PM	124,9+PM
Kosten Waarborgfonds zelf	-0,9	-0,8	mln €	-0,9	-0,8
Minder vrije tijd ouders	122	1.589	fte	-2,7	-35,7
Opportunitetskosten waarborgkapitaal	-1,0	-0,5	mln €	-1,0	-0,5
Kosten belastingheffing	0,0	-2,1	mln €	0,0	-3,8
Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)	-7,1	-46,1	mln €	-7,1	-46,1
Totale kosten				-11,8	-86,9
Totale netto baten				2,5+PM	38,1+PM

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

5.4 Alternatief 4: Extra eigen vermogen van de overheid

Het saldo van de kosten en baten is positief. De baten overstijgen de kosten met minstens € 3,6 mln plus de ongekwantificeerde baten. In het gunstigste geval zijn de baten minstens € 80 mln per jaar.

De grootste baat wordt veroorzaakt door arbeidsparticipatie. Het arbeidsaanbod stijgt met 238 à 3.358 fte, waardoor een baat van € 9,7 mln à € 140,4 mln gerealiseerd wordt. Ook kortere wachtlijsten zorgen voor een grote baat (€ 16,2 mln à € 114,0 mln) door de extra gecreëerde kindplaatsen (1.420 à 9.983). Als gevolg van deze capaciteitsstijging zal ook het gebruik toenemen, en daarmee de bijdragen die overheid (kinderopvangtoeslag) en werkgevers betalen. Dit is de grootste kostenpost in met € 13,8 mln à € 97,4 mln. Doordat ouders aan het werk gaan, verliezen ze vrije tijd. Dit is een kostenpost van € 5,4 mln à € 75,4 mln.

Deze hoge baten roepen de vraag op of er een 'plafond' is, waarboven uitbreiding van het borgkapitaal minder baten oplevert. Alternatief 4 verhoogt het borgkapitaal van circa € 18 mln met circa € 24 mln, een factor 2,3. In paragraaf 4.2.2 is uitgerekend dat de capaciteit voor borgen circa 2,5 maal de huidige capaciteit is. Alternatief 4 ligt dus dicht bij het berekende plafond.

Tabel 5.4 Effecten, kosten en baten van Alternatief 4: Het Waarborgfonds met extra eigen vermogen van de overheid

Effect	Omvang			Baten (+) en kosten (-) (in mln €/jaar)	
	Onder- grens	Boven- grens	Eenheid	Onder- grens	Boven- grens
Baten Waarborgfonds zelf	1,9	2,0	mln €	1,9	2,0
Baten voor banken	+PMa	+PMb	mln €	+PMa	+PMb
Financieringskosten omlaag	0,1	1,0	mln €	0,1	1,0
Prijs opvang omlaag (a.g.v. lagere financieringskosten)	0,4	2,7	€-cent/uur	0,0	0,0
Kwaliteit en professionaliteit sector omhoog	93	753	adviezen	0,3	6,6
Prijs opvang omlaag (a.g.v. verbeterde professionaliteit)	1,1	8,9	€-cent/uur	0,0	0,0
Arbeidsparticipatie omhoog	238	3.358	Fte	9,7	140,4
Lagere uitkeringslasten	0,0	0,0	mln €	0,0	0,0
Ontwikkeling kinderen	0	+PM	leren positief	0,0	+PMc+PMd
Aantal geboortes omhoog	0	+PM	extra kinderen	0,0	+PMe
Wachtlijsten korter	1.420	9.983	extra kindplaatsen	16,2	114,0
Totale baten				28,1+PM	264,0+PM
Kosten Waarborgfonds zelf	-3,0	-2,3	mln €	-3,0	-2,3
Minder vrije tijd ouders	238	3.358	fte	-5,4	-75,4
Opportunitetskosten waarborgkapitaal	-2,4	-1,1	mln €	-2,4	-1,1
Kosten belastingheffing	0,0	-4,6	mln €	0,0	-8,1
Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)	-13,8	-97,4	mln €	-13,8	-97,4
Totale kosten				-24,5	-184,2
Totale netto baten				3,6+PM	79,8+PM

Bron: SEO Economisch onderzoek.

5.5 Alternatief 5: Grotere borgcapaciteit door achtervangconstructie

Het saldo van de kosten en baten is positief. In de meest ongunstige situatie overstijgen de baten de kosten met € 0,4 mln plus ongekwantificeerde baten. Net als bij alternatief 4 zijn de grootste baten het gevolg van een zeer sterke toename van het arbeidsaanbod (128 à 3.356 fte) en een sterke reductie in de wachtlijsten. Vanwege de achtervangconstructie kunnen veel kindplaatsen worden gecreëerd (765 à 9.983 kindplaatsen). Hierdoor stijgen de uitgaven van overheid (kinderopvangtoeslag) en werkgevers enorm (€ 7,5 mln à € 97,4 mln). In dit alternatief dragen kinderopvanginstellingen kosten die gepaard gaan met het grotere risico van de achtervangconstructie. Deze kosten bedragen maximaal € 0,1 mln.

Tabel 5.5 Effecten, kosten en baten van Alternatief 5: Het Waarborgfonds met een achtervangconstructie via deelnemende kinderopvangorganisaties

Effect	Omvang			Baten (+) en kosten (-) (in mln €/jaar)	
	Ondergrens	Bovengrens	Eenheid	Ondergrens	Bovengrens
Baten Waarborgfonds zelf	0,9	1,1	mln €	0,9	1,1
Baten voor banken	+PMa	+PMb	mln €	+PMa	+PMb
Financieringskosten omlaag	0,0	0,4	mln €	0,0	0,4
Prijs opvang omlaag (a.g.v. lagere financieringskosten)	0,4	1,1	€-cent/uur	0,0	0,0
Kwaliteit en professionaliteit sector omhoog	50	753	adviezen	0,2	6,6
Prijs opvang omlaag (a.g.v. verbeterde professionaliteit)	1,1	8,9	€-cent/uur	0,0	0,0
Arbeidsparticipatie omhoog	128	3.356	fte	5,2	140,3
Lagere uitkeringslasten	0,0	0,0	mln €	0,0	0,0
Ontwikkeling kinderen	0	+PM	leren positief	0,0	+PMc+PMd
Aantal geboortes omhoog	0	+PM	extra kinderen	0,0	+PMe
Wachtlijsten korter	765	9.983	extra kindplaatsen	8,7	114,0
Totale baten				15,0+PM	262,5+PM
Kosten Waarborgfonds zelf	-3,1	-1,7	mln €	-3,1	-1,7
Kosten aanbieders	-0,1	0,0	mln €	-0,1	0,0
Minder vrije tijd ouders	128	3.356	fte	-2,9	-75,4
Opportunitetskosten waarborgkapitaal	-1,0	-0,5	mln €	-1,0	-0,5
Kosten belastingheffing	0,0	-4,4	mln €	0,0	-7,9
Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)	-7,5	-97,4	mln €	-7,5	-97,4
Totale kosten				-14,6	-182,9
Totale netto baten				0,4+PM	79,6+PM

Bron: SEO Economisch onderzoek.

5.6 Alternatief 6: Hogere hefboom en strikter risicomanagement

Zoals vermeld in paragraaf 4.1 is alternatief 6 niet doorgerekend.

5.7 Alternatief 7: Waarborgfonds onder andere voorwaarden

Alternatief 7a: Optimaliseren feestructuur en verhogen fees

Dit alternatief kent een positief saldo. In het meest ongunstige geval overstijgen de baten de kosten met € 1,8 mln. Het effect op de arbeidsparticipatie vormt de grootste baat (€ 5,2 mln à € 69,9 mln) gevolgd door de baat als gevolg van kortere wachtlijsten (€ 8,7 mln à € 56,8 mln). De grootste kostenpost betreft de bijdragen van overheid (kinderopvangtoeslag) en werkgevers (€ 7,5 mln à € 48,5 mln) gevolgd door de kosten van het verlies van vrije tijd door ouders die aan het werk gaan (€ 2,9 mln à € 37,6 mln).

Tabel 5.7a Effecten, kosten en baten van Alternatief 7a: Optimaliseren feestructuur en verhogen fees

Effect	Omvang			Baten (+) en kosten (-) (in mln €/jaar)	
	Onder- grens	Boven- grens	Eenheid	Onder- grens	Boven- grens
Baten Waarborgfonds zelf	1,1	1,2	mln €	1,1	1,2
Baten voor banken	+PMa	+PMb	mln €	+PMa	+PMb
Financieringskosten omlaag	-0,1	0,2	mln €	-0,1	0,2
Prijs opvang omlaag (a.g.v. lagere financieringskosten)	0,9	1,3	€-cent/uur	0,0	0,0
Kwaliteit en professionaliteit sector omhoog	50	375	adviezen	0,2	3,3
Prijs opvang omlaag (a.g.v. verbeterde professionaliteit)	1,1	8,9	€-cent/uur	0,0	0,0
Arbeidsparticipatie omhoog	128	1.672	fte	5,2	69,9
Lagere uitkeringslasten	0,0	0,0	mln €	0,0	0,0
Ontwikkeling kinderen	0	+PM	leren positief	0,0	+PMc+PMd
Aantal geboortes omhoog	0	+PM	extra kinderen	0,0	+PMe
Wachtlijsten korter	765	4.973	extra kindplaatsen	8,7	56,8
Totale baten				15,1+PM	131,4+PM
Kosten Waarborgfonds zelf	-2,0	-1,7	mln €	-2,0	-1,7
Minder vrije tijd ouders	128	1.672	fte	-2,9	-37,6
Opportunitetskosten waarborgkapitaal	-1,0	-0,5	mln €	-1,0	-0,5
Kosten belastingheffing	0,0	-2,3	mln €	0,0	-4,0
Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)	-7,5	-48,5	mln €	-7,5	-48,5
Totale kosten				-13,3	-92,3
Totale netto baten				1,8+PM	39,1+PM

Bron: SEO Economisch onderzoek.

Alternatief 7b: Combinatie Waarborgfonds en BBMKB

Zoals vermeld in paragraaf 4.1 is alternatief 7b niet doorgerekend.

Alternatief 7c: Focus op hoog risico

In dit alternatief wordt de borgstelling beperkt tot instellingen met een hoog risico. Hierdoor neemt de effectiviteit van de borgen toe. Daar staat tegenover dat het risico voor het Waarborgfonds (relatief) toeneemt. De baten zijn groter dan de kosten. In het meest ongunstige geval overstijgen de baten de kosten met € 1,1 mln. In het gunstigste geval is het saldo minstens plus € 37 mln.

Tabel 5.6c Effecten, kosten en baten van Alternatief 7c: Focus op hoog risico

Effect	Omvang			Baten (+) en kosten (-) (in mln €/jaar)	
	Onder- grens	Boven- grens	Eenheid	Onder- grens	Boven- grens
Baten Waarborgfonds zelf	0,8	0,9	mln €	0,8	0,9
Baten voor banken	+PMa	+PMb	mln €	+PMa	+PMb
Financieringskosten omlaag	0,1	0,4	mln €	0,1	0,4
Prijs opvang omlaag (a.g.v. lagere financieringskosten)	1,1	2,3	€-cent/uur	0,0	0,0
Kwaliteit en professionaliteit sector omhoog	43	356	adviezen	0,1	3,1
Prijs opvang omlaag (a.g.v. verbeterde professionaliteit)	1,1	8,9	€-cent/uur	0,0	0,0
Arbeidsparticipatie omhoog	109	1.589	fte	4,4	66,4
Lagere uitkeringslasten	0,0	0,0	mln €	0,0	0,0
Ontwikkeling kinderen	0	+PM	leren positief	0,0	+PMc+PMd
Aantal geboortes omhoog	0	+PM	extra kinderen	0,0	+PMe
Wachttijsten korter	650	4.724	extra kindplaatsen	7,4	54,0
Totale baten				12,9+PM	124,8+PM
Kosten Waarborgfonds zelf	-1,9	-1,7	mln €	-1,9	-1,7
Minder vrije tijd ouders	109	1.589	fte	-2,5	-35,7
Opportunitetskosten waarborgkapitaal	-1,0	-0,5	mln €	-1,0	-0,5
Kosten belastingheffing	0,0	-2,1	mln €	0,0	-3,8
Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)	-6,3	-46,1	mln €	-6,3	-46,1
Totale kosten				-11,7	-87,7
Totale netto baten				1,1+PM	37,1+PM

Bron: SEO Economisch onderzoek.

5.8 Alternatief 8: Ook als keurmerkinstituut

Zoals vermeld in paragraaf 4.1 is alternatief 8 niet doorgerekend. Onderstaande tekst gaat dieper in op de verschillende mogelijke invullingen van het keurmerk.

Zowel op de markt voor kinderopvang als de markt voor borgstellingen bestaat informatieasymmetrie. Dit houdt in dat een van de partijen op de markt meer relevante informatie heeft over het product dat op de markt verhandeld wordt of over zijn handelen dan andere partijen in de markt. Kinderopvanginstellingen weten meer over hun kredietwaardigheid dan banken die overwegen om hen leningen te verstrekken. Kinderopvanginstellingen weten ook meer over de kwaliteit van de opvang die zij leveren dan ouders die overwegen om hun kind bij een instelling te brengen. De overheid kan in zo'n geval ingrijpen door wet- en regelgeving om de informatieproblemen op te lossen. Een andere oplossing is zelfregulering waarbij de markt het probleem zelf oplost, bijvoorbeeld door middel van een keurmerk. Een keurmerk geeft een signaal aan de onwetende partij, en is een gangbaar informerend instrument om het gebrek aan volledige informatie aan te pakken. Een keurmerk levert dus een baat op voor de partij die informatie mist omdat informatieasymmetrie wordt opgeheven of beperkt. Maar een keurmerk vraagt ook om handhaving, wat weer kosten met zich meebrengt.

Binnen de kinderopvang bestaat het HKZ keurmerk. Sinds 1999 kunnen instellingen zich laten certificeren volgens het HKZ-certificatieschema. De criteria richten zich met name op

kwaliteitsmanagement systemen binnen de kinderopvangorganisatie en zijn conform de ISO-normen. Er zijn echter ook andere keurmerken denkbaar waarbij het Waarborgfonds als onafhankelijke partij in de kinderopvang een rol kan spelen. Zo kan het Waarborgfonds het toezicht op naleving van een keurmerk organiseren.

Allereerst is er mogelijk behoefte aan een kwaliteitskeurmerk dat anders dan het HKZ keurmerk meer de nadruk legt op de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang. Op de markt voor kinderopvang kunnen ouders moeilijk de kwaliteit van het product kinderopvang beoordelen omdat een deel van de kwaliteit voor hen niet zichtbaar is. Het gaat dan met name om de pedagogische kwaliteit. Ze zijn dan ook niet bereid om voor deze kwaliteit te betalen en kiezen op basis van factoren die wel zichtbaar zijn zoals reistijd en prijs. Kinderopvanginstellingen kunnen zich niet onderscheiden door middel van een betere pedagogische kwaliteit. De kans bestaat dan dat betere kwaliteit kinderopvanginstellingen van de markt verdwijnen. Dit fenomeen waarbij goede kwaliteit uit de markt verdwijnt wordt in de wetenschappelijke literatuur ‘adverse selection’ genoemd (Akerlof, 1970). Met het keurmerk kunnen instellingen een signaal geven aan ouders dat ze pedagogisch goede kwaliteit kinderopvang bieden. Ouders krijgen hierdoor betere opvang en hoeven hierdoor zelf minder tijd te steken in het zoeken naar goede kinderopvang (lagere transactiekosten). Dit zijn baten voor de MKBA. De baten van kwaliteitsverhoging in de kinderopvang zijn substantieel (Kok et al., 2011), maar de invloed van een keurmerk op de kwaliteit is vooralsnog onbekend. Het is niet mogelijk om deze baten te kwantificeren op basis van de nu beschikbare informatie.

Daarnaast kan het Waarborgfonds als keurmerkinstituut een rol spelen bij een keurmerk op het gebied van bedrijfsvoering van een kinderopvanginstelling. Op de markt voor borgstellingen geldt namelijk dat banken moeilijk kunnen nagaan welke instellingen de borg zodanig inzetten dat de lening uiteindelijk wordt terugbetaald. Op deze markt bestaat het gevaar van – in wetenschappelijk jargon – ‘moral hazard’. Nadat een kinderopvanginstelling een borg heeft ontvangen kan ze zich risicovoller gaan gedragen waardoor de kans groter wordt dat de lening niet terug wordt betaald. Wanneer een instelling een keurmerk heeft op het gebied van bedrijfsvoering kan een bank hieruit het signaal afleiden dat de kans op succes en terugbetaling van de lening groot is. Banken kunnen besluiten een rentevoordeel op kredieten te geven aan kinderopvanginstellingen die het keurmerk hebben. Hoe groot dit rentevoordeel is, hangt af van de bedrijfseconomische waarde van het keurmerk. Deze zogenaamde merkwaarde kan sterk verschillen per merk.⁹⁴ Het rentevoordeel op kredieten levert kinderopvanginstellingen een baat op die ze zelf kunnen behouden, maar ook kunnen doorgeven aan ouders in de vorm van een lagere prijs voor de kinderopvang.

Een keurmerk op het gebied van bedrijfsvoering kan mogelijk ook een dempend effect hebben op de ‘commercialisering’ van de sector. De concurrentie is de afgelopen jaren verscherpt door toetreding van nieuwe, grote aanbieders. Naarmate financieel-economische doelen een grotere rol gaan spelen bij kinderopvangorganisaties, is het denkbaar dat andere doelen, zoals kwaliteitsaspecten, minder aandacht krijgen. Een keurmerk kan daarbij een tegenwicht vormen.

⁹⁴ Zo had het merk Coca-Cola in 2010 een merkwaarde van ruim \$ 70 miljard, terwijl de merkwaarde van McDonalds bijna \$ 34 miljard bedroeg volgens berekeningen van Interbrand. (www.interbrand.com)

Een rol voor het Waarborgfonds als keurmerkinstituut kan verschillende invullingen krijgen. Er kunnen belangrijke maatschappelijke baten uit voortkomen, maar zekerheid bestaat daarover niet. Dit hangt niet alleen af van de concrete vormgeving van het keurmerk en de wijze van implementatie, maar ook van ontwikkelingen in de sector.

6 Slotbeschouwing

Totaalbeeld van het onderzoek

Het Waarborgfonds Kinderopvang opereert in een bijzondere markt. Kinderopvang heeft niet alleen effecten op de arbeidsparticipatie van hun ouders, maar ook op de vrije tijd van ouders in een vaak drukke levensfase, op de uitgaven van de overheid voor subsidies en op de ontwikkeling van kinderen. De markt voor kinderopvang is deels ondoorzichtig voor kapitaalverschaffers, waardoor problemen kunnen optreden bij de financiering van investeringen. Borgstellingen en sectorkennis van het Waarborgfonds bevorderen de beschikbaarheid van kapitaal voor investeringen. De sectorkennis wordt bovendien gebruikt om organisaties in de kinderopvang te informeren en adviseren.

Deze MKBA voorziet in de behoefte om de effecten van verschillende functies van het Waarborgfonds te identificeren en – zoveel als mogelijk – te monetariseren. De MKBA maakt inzichtelijk waar de kosten en baten zitten en hoe groot zij zijn. Op deze wijze biedt de MKBA ook aanknopingspunten voor verbetering van producten en diensten en herpositionering van het Waarborgfonds. Door effecten te kwantificeren worden beleidsalternatieven makkelijker te vergelijken en te beoordelen op hun effecten. Een MKBA dwingt daarnaast scherpte in de discussie af: voor het bepalen van kosten en baten moet precies worden gedefinieerd over welke activiteiten en effecten het eigenlijk gaat. Op deze wijze is niet alleen een rapport met kosten en baten geschreven, maar ook meer inzicht ontstaan in de betekenis van het Waarborgfonds voor de kinderopvang in Nederland.

Het totaalbeeld van dit onderzoek is dat het Waarborgfonds per saldo een economische meerwaarde voor de samenleving vertegenwoordigt. De maatschappelijke baten in de vorm van meer arbeidsparticipatie en kortere wachtlijsten zijn groter dan de kosten van het Waarborgfonds zelf en van subsidies op de extra kinderopvangcapaciteit die het Waarborgfonds creëert. Bij deze conclusie passen echter onderstaande kanttekeningen.

Veranderingen in de kinderopvangsector

De sector bevindt zich in een periode van grote veranderingen. De afgelopen jaren heeft de overheid flinke subsidies gecreëerd. Dit heeft geleid tot een sterke groei van de vraag waaraan het aanbod nog niet is aangepast, met wachtlijsten als gevolg. Inmiddels heeft de overheid verlaging van de subsidies aangekondigd, waardoor de sector een nieuwe fase ingaat. Op lange termijn – na vijf jaar of meer – past de sector zich aan, maar op kortere termijn zullen in sommige regio's de wachtlijsten korter worden, terwijl in andere regio's capaciteit ongebruikt blijft, kinderopvangorganisaties worden opgeheven of verkleind, en leidsters werkloos raken. Bovendien draagt onzekerheid over beleidswijzigingen – ook ten aanzien van de eigen bijdrage van ouders – niet bij aan een stabiel investeringsklimaat. Dit noopt financiële instellingen uit hoofde van hun risicoprofiel tot voorzichtigheid en terughoudendheid. Financieren, herfinancieren en uiteindelijk ook investeren in kinderopvang en de kwaliteit worden daardoor voor ondernemers in de kinderopvang niet makkelijker. Deze onzekerheden worden beperkt door de borgstellingen van het Waarborgfonds.

De veranderingen in de sector hebben als gevolg dat de uitgevoerde MKBA sterk het karakter van een momentopname heeft: een ‘foto’ van 2011. De MKBA valt positief uit, maar het beeld is niet stabiel, en kan zowel in gunstige als in ongunstige zin veranderen. Veel zal in dit verband ook afhangen van het aanpassingsvermogen van het Waarborgfonds aan de zich wijzigende marktomgeving. Zo zijn de effecten van het Waarborgfonds op de wachtlijsten (een baat) en op de subsidies (een kostenpost) belangrijke onderdelen van de MKBA. Beide posten zullen naar verwachting in de loop van de komende jaren dalen (deels ook in onderlinge samenhang), maar gegeven de onzekerheid over het overheidsbeleid en de effecten daarvan, laat de omvang van deze veranderingen zich nu nog niet goed inschatten. Overigens is wel de omvang van de totale kinderopvangmarkt en van de vraag naar financiering voor de komende jaren geraamd. Daaruit blijkt dat er, ondanks dalende subsidies en andere, nog steeds een flinke vraag naar kapitaal zal bestaan, deels ten behoeve van vervangingsinvesteringen.

Mogelijkheden en beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek geeft op diverse punten nuttige informatie. Het verstrekken van borgen zonder informatievoorziening lijkt maatschappelijk rendabel, maar mogelijk zijn de kosten daarvan niet volledig in beeld. De informatiefunctie van het Waarborgfonds lijkt niet rendabel zonder het verstrekken van borgen. Zo beschouwd lijkt de informatievoorziening aanvullend en complementair te zijn ten opzichte van het verstrekken van borgen. Hierbij geldt echter dat de kosten en baten van informatievoorziening op een globale manier zijn bepaald. Vergroting van de borgcapaciteit komt positief uit de MKBA, maar er lijkt een grens te liggen bij ruim twee maal de huidige omvang; daarboven is er minder vraag naar financiering en borgen. Bovendien zijn de kosten en baten van het vergroten van de capaciteit – net als bij het huidige Waarborgfonds – gevoelig voor veranderingen in wachtlijsten en subsidies. Hogere tarieven voor borgstellingen van het Waarborgfonds – al begonnen in 2011 – komen positief uit de MKBA. Een focus op leningen met hogere risico’s komt niet beter uit de MKBA dan het huidige Waarborgfonds.

Sommige effecten zijn vanwege onvoldoende kennis niet meegenomen in de MKBA. Het gaat hierbij vooral om positieve effecten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de effecten op ouders in het ‘spitsuur’ van hun leven. De waarde van tijd is in geld uitgedrukt met gemiddelde waarden voor netto lonen. Voorover ouders met (jonge) kinderen een grotere schaarste van tijd ervaren dan andere Nederlanders, en zij dit niet kunnen oplossen door hun werktijd te verlagen, zijn er wellicht additionele baten van kinderopvang. Mogelijke effecten op de ontwikkeling van kinderen zijn in de MKBA niet in geld uitgedrukt. Ook de invloed van vergrijzing op de mogelijkheden voor informele opvang door grootouders is nog onduidelijk. Het is niet duidelijk of ook banken profiteren van het bestaan van het Waarborgfonds. Tot slot zijn effecten op het aantal geboorten niet gekwantificeerd.

Deze kanttekeningen laten onverlet dat het Waarborgfonds een positieve bijdrage levert aan de kinderopvang en de Nederlandse welvaart.

Literatuur

- Akerlof, G.A. (1970). The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84(3): 488-500
- B&A Consulting (2007). Wachlijsten Kinderopvang. Rapportage stand van zaken per 1 augustus 2007. Den Haag: B&A Consulting bv
- BCI, Buck Consultants International (2002). *Evaluatie OEI-leidraad*. Den Haag.
- Becker, G.S. (1965). A Theory of the Allocation of Time, *Economic Journal*, 75: 493-17
- Beets, G. (2004). De timing van het eerste kind. Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, Den Haag.
- Beets, G. (2007). Uitstel van ouderschap: medisch of maatschappelijk probleem? Hoofdstuk 3 in: De timing van het eerste kind: demografische aspecten en achtergronden. Raad voor de Volksgezondheid, Den Haag.
- Belsky, J., M. Burchinal, K. McCartney, D.L. Vandell, K. Allison Clarke-Stewart & M. Tresch Owen (2007). Are there long-term effects of early child care? *Child development* vol. 78, nr. 2, p. 681-701.
- Berden, C. & L. Kok (2011). Gevolgen van vraagfinanciering in de kinderopvang. TPEdigitaal, vol. 5, nr. 1, pp. 81-96.
- Berden, C. & L. Kok (2009). Participatie-effect kinderopvangtoeslag. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Berden, C. & L.M. Kok (2009). Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004-2008. SEO-rapportnummer: 2009-41.
- Besseling, P., W. Groot & R. Lebouille (2005). Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer, CPB Document 87, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Bitmann, M. & J. Wajcman (2000). The Rush Hour: The Quality of Leisure Time and Gender Equity, *Social Forces*, 79:165-89.
- Buitenhek (2009). Verzadiging van de kinderopvangmarkt in Nederland nadert snel.
- CPB (2010). Child care subsidies revisited. CPB document 200, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Coneus, K., K. Goeggel & G. Muchler (2009). *Maternal Employment and Child Care Decision*, Oxford Economic Papers, 61:i172-i188.
- Craig, L. (2007). How Employed Mothers in Australia Find Time for Both Market Work and Childcare, *Journal of Family and Economic Issues*, 28:69-87.
- Del Boca, D. (2002). The effect of child care and part time opportunities on participation and fertility decisions in Italy. *Journal of Population Economics*. Vol 15, iss 3.
- Driel, van (2009). Het belang van Credit Rating voor de Stichting Waarborgfonds Kinderopvang onder de Basel II richtlijnen.
- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang & A.C.P. Verster (2000). Evaluatie van infrastructuurprojecten, leidraad voor kosten-batenanalyse. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Graaf, A. de & S. Loozen (2005). Door omstandigheden vaak geen of één kind. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Gubbels, J.S. (2010). Influence of micro-environments on pre-school children's energy balance-related behaviours and weight status", dissertatie Universiteit Maastricht.

- Hallburg, B. & A. Klevmarken (2003). Time for Children: A Study of Parent's Time Allocation, *Journal of Population Economics*, 16:205-26
- Heckman, J.J., S. H. Moon, R. Pinto, P. Savelyev & A. Yavitz (2010). A New Cost-Benefit and Rate of Return Analysis for the Perry Preschool Program: A Summary. IZA Policy Paper No. 17
- Hilders, C. & H. Merkus (2007). Uitstel van ouderschap: medisch of maatschappelijk probleem? Hoofdstuk 2: Medische gevolgen van uitstel van ouderschap. Raad voor de Volksgezondheid, Den Haag.
- ING (2007). Sectorvisie Kinderopvang.
- Jongen, E.L.W. (2010). Child Care Subsidies Revisited, CPB Document, No. 200.
- Kok, L. (2008). Effecten gezinsbeleid. SEO-rapport nr. 2008-43. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kok, L., C. Koopmans, C. Berden & R. Dosker (2011). De waarde van Kinderopvang, SEO Rapport 2011-33, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Koopmans, C. (2004). Een heldere presentatie van Onderzoek naar Effecten van Infrastructuur: aanvulling op de Leidraad OEI. SEO-rapport 761. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Leseman, P.P.M. (2009). Integrated early childhood education and care: Combating educational disadvantages of children from low income and immigrant families. In Eurydice/European Commission, *Early childhood education and care in Europe: Tackling social and educational inequalities* (pp.17-49). Brussels, Belgium: Eurydice/European Commission.
- Linden, L. van der & C. van der Werf (2006). Werkgeversbijdrage kinderopvang meting 2006, Leiden: Research voor beleid.
- Mattingly, M.J. & S. Bianchi (2003). Gender Differences in the Quantity and Quality of Free Time: The U.S. Experience, *Social Forces*, 81-3: 999-1030.
- Minister van Financiën (2007). Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, onderwerp Actualisatie discontovoet, kenmerk IRF 2007-0090 M, 8 maart. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004). Aanvullingen op de leidraad overzicht effecten infrastructuur: een samenvatting. Den Haag.
- Ministerie van OCW (2010). Kinderopvangtoeslag vanaf 2011.
- Ministerie van OCW (2010). De positie van ouders in de kinderopvang.
- Ministerie van OCW (2010). Kerncijfers 2005-2009. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2011). Kerncijfers 2006-2010. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- NMA (2009). Oplegnotitie bij het rapport Marktwerving in de kinderopvang, Den Haag: Nederlandse Mededingingsautoriteit.
- Nooij, M. de, M. Kerste, C. Koopmans & L. Kok (2010). Voorstudie maatschappelijke kosten en baten van het Waarborgfonds Kinderopvang. In opdracht van Waarborgfonds Kinderopvang. SEO-rapport nr. 2010-58.
- Ooms, I., E. Eggink & E. van Gameren (2007). Analyse van arbeidsparticipatie- en kinderopvangbeslissingen van moeders met jonge kinderen, SCP-publicatie 2007/19
- Ooms, I., I. Groot, E. Eggink, L. Janssens & J. van Seters (2003). Landelijk ramingsmodel kinderopvang, Werkdocument 98, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W. (2007). Uitstel van ouderschap: medisch of maatschappelijk probleem? Hoofdstuk 5: Regelingen ter vereenvoudiging van de combinatie van kind/carrière. Raad voor de Volksgezondheid, Den Haag.

- Regioplan (2009a). contracturen, prijzen en openingstijden in dagopvang en buitenschoolse opvang, Amsterdam: Regioplan.
- Regioplan (2009b). Marktwerving in de kinderopvang, Amsterdam: Regioplan.
- Regioplan (2010). Borgstelling en kredietwaardigheid van de kinderopvang, Amsterdam: Regioplan.
- Savelberg, F., A. 't Hoen & C. Koopmans (2008). De schijntegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag.
- Waarborgfonds Kinderopvang (2010). Brief aan de staatssecretaris betreffende de garantiecapaciteit.
- Waarborgfonds Kinderopvang (2009a). Ondernemerspanel, resultaten panel mei 2009
- Waarborgfonds Kinderopvang (2009b). De omvang van het garanti kapitaal van het Waarborgfonds Kinderopvang: hoeveel garantievermogen is nodig voor de komende groei?
- Waarborgfonds Kinderopvang (2007). Jaarverslag 2007 Waarborgfonds Kinderopvang.
- Waarborgfonds Kinderopvang (2008a). Sectorrapport Kinderopvang 2008.
- Waarborgfonds Kinderopvang (2008b). Jaarverslag 2008 Waarborgfonds Kinderopvang.
- Waarborgfonds Kinderopvang (2009c). Trendonderzoek kinderopvang 2009.
- Waarborgfonds Kinderopvang (2009d). Jaarverslag 2009 Waarborgfonds Kinderopvang.
- Zick, K.D. & W.K. Bryant (1996). A new look at parents' time spent in child care: Primary and secondary time use, Social science research, vol. 25, pp. 260-280.

Bijlage A Rentevoordeel met borg

Om te bepalen of banken de rente en overige kosten inderdaad neerwaarts aanpassen als er sprake is van een borgstelling door het Waarborgfonds, zou idealiter gebruik worden gemaakt van ervaringscijfers verstrekt door banken. Deze zijn niet voorhanden. Dit is ook logisch, aangezien de rente voor een krediet berekend wordt voor een situatie met *of* een situatie zonder Waarborgfondsborg. Ervaringscijfers over het verschil tussen deze twee situaties op kredietniveau is dus niet bekend. Als alternatief is een aantal bronnen geanalyseerd:

- publieke informatie van marktpartijen, waarbij hier concreet gebruik is gemaakt van informatie van Regioplan en het Waarborgfonds;
- interviews met banken, waarbij in aanvulling op interviews die eerder zijn gedaan in het kader van de dissertatie van Van Driel (2009) een tweetal interviews is uitgevoerd in het kader van dit onderzoek;
- kwantitatieve analyse;
- internationaal (literatuur)onderzoek.

Bestaande marktinformatie - Waarborgfonds

In de informatie verstrekt aan SEO noemt het Waarborgfonds een rentedaling van gemiddeld 0,875 %-punt bij kredieten met een borgstelling. Dit is gebaseerd op Van Driel (2009), waarin wordt uitgegaan van een effect van minimaal 0,25 %-punt voor maximaal geborgde *hypothecaire kredieten* en maximaal 1,0 %-punt voor maximaal geborgde *kredieten in verband met aanloopverliezen, werkkapitaal of inventaris*. Deze aannames zijn gebaseerd op gesprekken met een tweetal banken waar Waarborgfonds zaken mee doet. In haar berekening gaat het Waarborgfonds er vervolgens van uit dat de minimale (arrangements)korting⁹⁵ van 0,25 %-punt, die men met een aantal banken heeft afgesproken, moet worden opgeteld bij de door Van Driel bepaalde minimum- en maximumgrens. Ten slotte gaat men uit van een gelijke verdeling tussen de categorieën die Van Driel definieert voor het minimum en maximum. Op basis hiervan wordt een gemiddelde rentereductie berekend van 0,875 %.⁹⁶

Het realiteitsgehalte van het berekende rente-effect door het Waarborgfonds hangt voornamelijk af van (1) de status van de arrangementskorting ad 0,25 % en (2) de verdeling tussen de door Van Driel gedefinieerde categorieën.

Op basis van de interviews met banken (zie onder) blijkt niet zonder twijfel of het rente-effect uit het referaat van Van Driel bij de arrangementsreductie kan worden opgeteld. Als banken dit niet als een additionele korting zien maar als onderdeel van de totale korting, moet het rente-effect, volgens de berekeningsmethodiek toegepast door het Waarborgfonds, neerwaarts worden bijgesteld naar 0,625 %-punt. Afhankelijk van het deel van de banken dat dit wel/niet doet zal het gemiddelde bewegen tussen 0,625 %-punt en 0,875 %-punt.

⁹⁵ Er is vanzelfsprekend niet echt sprake van een 'rentekorting', het lagere tarief volgt uit het lagere risico.

⁹⁶ $\text{Rentekorting} = ((0,25 \% + 0,25 \%) + (0,25 \% + 1,0 \%))/2 = 0,875 \%$.

Er is geen directe informatie aanwezig over de verdeling tussen borgen voor hypothecaire kredieten enerzijds en borgen voor aanloopverliezen, werkkapitaal en inventaris anderzijds.

Op basis van de cijfers over verstrekte borgstellingen tussen 1998-2009 lijkt het zwaartepunt over de twee categorieën iets meer te liggen bij hypothecaire kredieten – de categorie waaraan Van Driel een minimum rente-effect van 0,25 %-punt toewijst⁹⁷. Dit zou betekenen dat het rente-effect, volgens de berekeningsmethodiek toegepast door het Waarborgfonds, iets neerwaarts zou moeten worden bijgesteld.

Het Waarborgfonds bevestigt dat het onmogelijk is om te achterhalen of de uitkomst van 0,875 % ‘waar’ is. De enige partijen die hierover exacte informatie zouden kunnen geven, zijn de banken en die hebben in het verleden aangegeven hier geen definitieve (kwantitatieve) uitspraken over te doen.

Bestaande marktinformatie – Regioplan (2010)

Regioplan (2010) stelt dat het enige effect van het Waarborgfonds op de rente van bancaire kredieten dat zij – op basis van interviews met banken – hebben kunnen vaststellen verband houdt met het (dalende) risicoprofiel. Regioplan koppelt dit expliciet aan Basel II, waarin de relatie tussen risico en prijs inderdaad een belangrijk onderdeel is. Op basis van informatie verkregen van het Waarborgfonds noemt Regioplan (2010) een rentereductie van 0,25 % als gevolg van een waarborg door het Waarborgfonds. Waar deze informatie precies op gebaseerd is, is niet duidelijk. Waarschijnlijk is de rente gehanteerd die als minimum vast zou liggen in de arrangementsafspraken tussen het Waarborgfonds en sommige banken. Bij dit cijfer wordt naar alle waarschijnlijkheid nog geen rekening gehouden met de mogelijke verlaging van administratieve kosten.

Interviews met banken

Regioplan heeft voor haar onderzoek (Regioplan, 2010) interviews gehouden met banken. Er wordt in kwalitatieve zin ingegaan op hoe de banken aankijken tegen de kredietbeoordeling van kinderopvangorganisaties, maar een kwantitatieve inschatting van het rente-effect wordt niet gegeven op basis van informatie uit de interviews.⁹⁸ Of banken hebben aangegeven hier geen uitspraak over te willen of kunnen doen, is niet bekend. Dat aangegeven wordt dat “belangrijk is dat ook in deze sector geldt dat elke kredietaanvraag door banken individueel zal worden beoordeeld” is hier wel een indicatie voor (Regioplan 2010, p.25).

Van Driel heeft voor zijn referaat interviews met een tweetal banken gehad. Op basis hiervan heeft hij een bandbreedte voor de rentereductie aangegeven tussen 0,25 % en 1,0 %.

In het kader van dit onderzoek is een tweetal interviews gehouden met banken.⁹⁹ De gegeven bandbreedte verschilt sterk tussen de twee banken. Een van de twee banken gaf aan dat het effect

⁹⁷ Indien aangenomen wordt dat borgen met een looptijd groter dan 15 jaar hypothecaire borgen betreft, bedraagt het aandeel in termen van volume van deze categorie 58,6 %.

⁹⁸ Het rente-effect dat wordt genoemd in het rapport, is gebaseerd op Waarborgfondsinformatie (Regioplan, 2010, p.27).

⁹⁹ Rabobank en ING.

van een Waarborgfondsborg op de rente ligt tussen de 20-50 basispunten, terwijl de ander uitgaat van een effect tussen de 0,75 en 1,0 %-punt bovenop de arrangementskorting van 0,25 %-punt

Het minimum van 0,25 %-punt, dat volgens het Waarborgfonds afgesproken zou zijn in de arrangementsovereenkomst, wordt door een van de twee banken niet gehanteerd. Dit zou ooit door een bank extern zijn gepubliceerd maar geen algemene stelregel zijn. De andere bank hanteert het wel.

Voor de behandelkosten, die verlaagd worden door de rol van het Waarborgfonds, zijn geen centrale regels binnen een van de twee banken. In de praktijk wordt er wel rekening mee gehouden, bijvoorbeeld omdat klanten ook al een provisie aan het Waarborgfonds betalen. Hoe hier exact mee wordt omgegaan, wordt case-by-case bekeken. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot lagere behandelarieven of een lagere afsluitprovisie. De andere bank hanteert wel een concrete afslag op de afsluitprovisie ad 50 basispunten over de totale kredietssom.

Een exactere inschatting van de impact op de rente van het Waarborgfonds op basis van een aantal fictieve businesscases is geen realistische mogelijkheid. Hoe banken omgaan met risico, Basel III en pricing is per bank verschillend. Hierbij worden ook de eigen ervaringen en opgebouwd trackrecord over bedrijven binnen de bank meegenomen. Banken zullen zich op dit vlak niet in de kaart willen laten kijken.

In algemene zin zij vermeld dat banken logischerwijs niet geheel onafhankelijk zijn in het beantwoorden van vragen tijdens de interviews. Enerzijds willen zij het nut van het Waarborgfonds graag onderschrijven omdat zij er baat bij hebben, anderzijds zullen zij geen inzicht willen verschaffen in de werkelijke kostendaling omdat zij een deel hiervan wellicht (al dan niet bewust) niet doorgeven in de berekende rente en omdat dit als concurrentiegevoelige informatie wordt gezien.

Kwantitatieve analyse

De gevolgen van een borg van het Waarborgfonds voor de rente kunnen kwantitatief worden doorerekend voor een (of meerdere) fictieve kredietaanvra(a)g(en), waarbij een kinderopvangorganisatie een lening aanvraagt. Voor de doorrekening zijn twee mogelijkheden:

- het prijsmodel van een bank wordt ingevuld op basis van de karakteristieken van het fictieve voorbeeld – één keer met en één keer zonder een waarborg. Het verschil is een indicatie voor het prijseffect van een waarborg;
- vignettenanalyse: aan banken worden verschillende (kwantitatieve) situaties voorgelegd en gevraagd wat zij in de desbetreffende situatie aan de rente en/of overige kosten zouden veranderen. Met een vignettenanalyse wordt voorkomen dat respondenten (hier de banken) strategisch antwoordgedrag vertonen. Het nadeel is dat er relatief veel enquêtes nodig zijn voor een goede analyse. Gezien het aantal banken dat leningen aan kinderopvangorganisaties verstrekt en de daar te verwachten medewerking lijkt dit geen haalbare mogelijkheid;

Nadeel van beide werkwijzen is dat er sterk geleund wordt op de bereidheid van banken om gegevens beschikbaar te stellen. In de interviews is gebleken dat men absoluut bereid is tot

medewerking maar dat inzicht in prijsmodellen en specifieke uitkomsten van (fictieve) situaties niet voor de hand ligt in het vervolgtraject.

Een alternatief is om op basis van een regressieanalyse inzicht te verkrijgen in het rente-effect. De beschikbare data geven echter onvoldoende mogelijkheden voor een regressieanalyse. Met het name het gebrek aan een brede dataset aan gehanteerde rentes (voor kredieten aan kinderopvanginstellingen met en zonder borg) vormt een belemmering.

Internationaal (literatuur)onderzoek

Een high-level scan van de literatuur levert vooral informatie op over overheidsgarantie(fondsen), in het bijzonder ten behoeve van MKB-bedrijven, maar onvoldoende harde cijfers om het rente-effect in te schatten.

Conclusie

Bij gebrek aan ervaringscijfers verstrekt door banken, verschaffen marktpartijen en interviews met banken de meest relevante informatie. Het gemiddelde rente-effect berekend door het Waarborgfonds van 0,875 %-punt, gebaseerd op een gelijke verdeling tussen een ondergrens van 0,5 %-punt en een bovengrens van 1,25 %-punt, lijkt enigszins aan de hoge kant op basis van een analyse van de onderliggende aannames. Voor de ondergrens ligt het eerder voor de hand uit te gaan van de arrangementskorting die met een aantal banken is afgesproken van 0,25 %-punt. De overige bronnen geven onvoldoende aanwijzingen voor een onderbouwing voor een alternatieve bovengrens. Aangezien een van de geïnterviewde banken ook een bovengrens van 1,25 %-punt noemt, wordt ook in dit onderzoek gebruikgemaakt van deze bovengrens. Benadrukt zij dat het hier gaat om inschattingen voor een minimum en een maximum die samen een bandbreedte vormen.

Bijlage B Andere waarborginstellingen

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) zorgt voor garanties aan financiers van corporaties voor investeringen in sociale huurwoningen en maatschappelijk vastgoed. Doordat de financiers minder risico lopen, lenen de woningbouwcorporaties tegen een lagere rente. Medio 2010 stond het WSW borg voor meer dan € 80 miljard. Eind 2009 had het WSW ruim 400 deelnemende woningbouwcorporaties. WSW schat de besparing die de corporaties zo realiseren op gemiddeld € 18 per maand per huurder.

Het WSW monitort de deelnemers om haar risico's te beheersen. De intensiteit van de monitor wordt bepaald door een 'early warning systeem' waarmee wordt vastgesteld of een deelnemer op korte en lange termijn aan zijn verplichtingen kan voldoen. Er is nog nooit een aanspraak geweest op de borgstelling van het WSW. De garanties van het WSW hebben de hoogste ratings van Standard & Poor's en Moody's Investors Service gekregen: Triple-A en Aaa. De deelnemende corporaties staan door een obligoverplichting garant voor het WSW, en daarmee voor elkaar.

De zekerheidsstructuur van het WSW bestaat uit drie onderdelen: als eerste de geldmiddelen van de corporatie die in eerste instantie zelf haar financiële verplichtingen na moet komen. Ten tweede de borgstellingreserve van het WSW. Als corporaties hun rente- en aflossingsverplichtingen niet nakomen, dan kan de financier het WSW aanspreken. Het WSW heeft hiervoor een borgstellingreserve van ruim € 450 mln (eind 2009). Als de borgstellingreserve van het WSW onder een bepaald garantieniveau komt of dreigt te komen (0,25 % van het geborgde schuldrestant), dan heeft het WSW de plicht obligo's op te vragen bij de WSW-deelnemers. Een obligo is een voorwaardelijke verplichting van de deelnemer om aan het WSW een bedrag over te maken. De hoogte van de obligoverplichting bedraagt 3,85 % van het schuldrestant van de geborgde lening.¹⁰⁰ Het garantievermogen bestaat dus uit de borgstellingreserve van het WSW plus de obligoverplichting. Het totale vermogen waarover het WSW zo kan beschikken om aan betalingsverplichtingen te voldoen bedraagt € 3,4 miljard (eind 2009).

Als een financier het WSW aanspreekt, en het WSW betaalt voor een corporatie, dan krijgt het WSW een vordering op de desbetreffende deelnemer (regresrecht), waarbij zij tevens onroerende zaken in onderpand verkrijgt. Als de eerste twee vormen van zekerheid onvoldoende zijn dan krijgt het WSW op verzoek van het WSW renteloze leningen van rijk en gemeenten.

Deelnemers betalen voor de dienstverlening van het WSW een borgstellingvergoeding. Per kwartaal is dat € 69 per geborgde mln euro. Voor oudere leningen geldt een andere methode.

Eind 2009 bedroeg het geborgde volume € 75,8 miljard (2008: € 71,7 miljard). Per 31 december 2009 had het WSW 42 medewerkers (38,1 fte) in dienst.

¹⁰⁰ Voor het type lening met variabele hoofdsom is bepaald dat over 75 % van de maximale hoofdsom obligo is verschuldigd. Voor collegiale financieringen is bepaald dat over 1/3 van het schuldrestant obligo is verschuldigd.

Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ)

Het Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ) biedt zorginstellingen de mogelijkheid voordelige leningen af te sluiten. Het WFZ doet dit door geldgevers de betaling van rente en aflossing te garanderen. De zorginstelling die een lening onder WFZ-garantie aantrekt, ontvangt daardoor een rentevoordeel.

De kosten voor een WFZ-deelnemer zijn een eenmalige toetredingsbeoordeling ad € 1.815 plus een disagio per lening van 0,10 % per jaar (gedurende de garantieperiode over het gewogen gemiddeld uitstaande leningbedrag gedurende deze periode¹⁰¹). Het WFZ schat dat voor nieuwe lange termijnleningen het rentevoordeel bruto ongeveer 0,7 % per jaar bedraagt over het uitstaande leningbedrag. Geborgde kasgeldleningen leveren gemiddeld ongeveer hetzelfde voordeel op.

Een WFZ-deelnemer is mede risicodragend voor het geval het WFZ op zijn garantieverplichtingen wordt aangesproken en het WFZ-vermogen onvoldoende is om aan de garantieverplichting aan geldgevers te kunnen voldoen. Concreet moet er net als bij het WSW een obligo betaald worden, in de vorm van renteloze leningen aan het WFZ, ingeval het risicovermogen van de Stichting minder dan het garantieniveau bedraagt.¹⁰² Het obligo bedraagt maximaal 3 % van de restantschuld van de geborgde lening(en) van de deelnemer. Hierna is er nog een naar omvang en tijdsduur ongelimiteerde ‘achterborg’ bij de Rijksoverheid.

Het aantal deelnemers betreft 328 rechtspersonen met in totaal 1.727 zorginstellingen. Deze hadden in totaal € 8,52 miljard aan borgstellingen. In 2009 heeft het WFZ voor € 849 mln aan nieuwe langlopende leningen geborgd. Daarnaast is in 2009 voor € 598 mln kasgeldleningen gegarandeerd.

Het WFZ had per 31 december 2009 14 personeelsleden, samen 12,65 fulltime equivalenten. De kosten van de organisatie waren € 1,8 mln.

Waarborgfonds Bve

De Stichting Waarborgfonds Bve geeft borgen ten gunste van geldgevers voor geldleningen die worden verkregen door de instellingen in de Bve-sector (MBO-onderwijs). Het Waarborgfonds is in 1997 opgericht in verband met de overdracht van het economisch claimrecht van het onroerend goed aan de Bve-instellingen, de zogenaamde OKF-operatie. De borgstelling is uitsluitend voorbehouden aan leningen die direct gerelateerd zijn aan huisvestingsbeslissingen en maakt de onderhandelingspositie van aangesloten instellingen met externe financiers sterker. Bij afsluiten van een borgovereenkomst wordt eenmalig 0,5 % van de hoofdsom in rekening gebracht. Eind december 2009 was € 732 mln aan leningen geborgd. Vanaf haar oprichting is de Stichting Waarborgfonds Bve niet aangesproken door geldgevers op grond van door haar afgegeven borgstellingen.

¹⁰¹ Deze 'afsluitpremie' wordt in één keer in rekening gebracht.

¹⁰² Het garantieniveau is “0,25% van de som van de schuldrestanten per 31 december van het laatst verstreken kalenderjaar, voor welke betaling de Stichting zich in welke vorm dan ook heeft borg gesteld”. Zie www.wfz.nl, geraadpleegd op 30-3-2011.

Bve geeft aan dat er twee voordelen zijn aan borging, namelijk een korting op de gangbare rente (betere onderhandelingspositie) en een garantie van continuïteit van de financiering: bancaire leningen zijn opeisbaar terwijl de door het Waarborgfonds geborgde leningen niet eenzijdig opeisbaar zijn door de geldgever.

Bij de oprichting in 1997 is door de ministeries van OCenW en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een bedrag gestort van ruim € 9,9 mln. Dit bedrag geldt als ondergrens voor het waarborgdepot. Het waarborgdepot inclusief de algemene reserve bedraagt inmiddels (ultimo 2009) ruim € 18,8 mln. Door middel van een hypotheekvoorbehoud ten behoeve van het Waarborgfonds strekt het onroerend goed van de geborgde instellingen tot zekerheid voor de geborgde leningen.

Alle aangesloten instellingen hebben een aansluitovereenkomst getekend, waarin is bepaald dat indien het waarborgdepot onder het startkapitaal van € 9,9 mln mocht dalen de scholen verplicht zijn dit aan te vullen naar evenredigheid van de door de Staat der Nederlanden verstrekte rijksbijdrage tot een maximum van 2 % daarvan op jaarbasis. Aangesloten instellingen dienen deze voorwaardelijke verplichting in de toelichting bij de jaarrekening op te nemen. Deze aanvullende zekerheid bedraagt maximaal € 72 mln op jaarbasis (gegevens 2008).

Stichting Waarborgfonds Sport (SWS)

De Stichting Waarborgfonds Sport (SWS) is in 1980 opgericht op initiatief van de Nationale Sporttotalisator. Doel van de oprichting van de SWS was om onder bepaalde voorwaarden borgstellingen te verlenen aan sportorganisaties voor de externe financiering van de bouw, aanleg, renovatie of aankoop van sportaccommodaties. SWS verstrekt borgstelling tot 50 % van het te financieren bedrag, terwijl veel gemeenten een garantie voor de andere 50 % verstrekken. Na een voorzichtige start in de eerste jaren van haar bestaan is het aantal verstrekte borgstellingen snel toegenomen. In de praktijk van vandaag blijken banken zonder de borgstellingen nauwelijks bereid om financiering te verstrekken.

In de afgelopen jaren heeft de SWS ruim 1.250 sportprojecten gerealiseerd en meer dan 1.550 verenigingen (eind 2008), sportbonden en andere sportorganisaties geholpen met goedkope leningen. Daardoor kon voor ruim € 400 mln geïnvesteerd worden in sportaccommodaties. Daarbij is voor ruim € 16 mln aan besparingen op rentelasten bereikt.

Een belangrijk deel van de middelen, circa € 4,5 mln, is in 1980 beschikbaar gesteld door de belangrijke fondsenwerver voor de sport, de Nationale Sporttotalisator. Daaraan zijn tot enkele jaren geleden exploitatieoverschotten van totaal € 2,7 mln toegevoegd. Uit de jaarlijkse verdeling van middelen voor de sport is daaraan door NOC*NSF per saldo in de afgelopen jaren, na aftrek van de reorganisatiekosten, totaal € 1,8 mln toegevoegd. Het totale vrije vermogen is momenteel ruim € 9 mln. Met de arrangementsbanken is een multiplier van 6 overeengekomen, dat wil zeggen dat de SWS voor maximaal € 54 mln aan borgstellingen kan afgeven. Het bestuur heeft de grens vooralsnog op € 48 mln gesteld. Momenteel is er ruimte voor jaarlijks ruim 50 nieuwe borgstellingen.

In het verleden was de dienstverlening van de SWS - voor de verstrekking van de borgstelling aan de bank - voor de sportverenigingen gratis. Voornamelijk door dalende rente inkomsten is de

SWS genoodzaakt om een tarief in rekening te brengen bij de sportverenigingen, aangezien anders geen sluitende begroting gerealiseerd kan worden. Het streven blijft echter om de dienstverlening in de toekomst weer gratis te kunnen aanbieden. Het huidige tarief bedraagt per verleende borgstellingsakte eenmalig € 500 plus 1,5 % van het verstrekte borgstellingbedrag. De kosten die de SWS in rekening brengt bij de vereniging kunnen meegefinancierd worden bij de bank.

Bijlage C Achterliggende berekeningen

Waarborgdepot¹⁰³

Het waarborgdepot van het Waarborgfonds was bij aanvang in 1996 NLG 10 miljoen groot. In de jaren daarna heeft de overheid een aantal keer bijgestort. Daarnaast is het depot in 2009 verhoogd met € 5 miljoen uit het vermogen dat beschikbaar is voor overgangsfaciliteiten. In de tijd is het depot daarnaast gewijzigd door toevoegingen of onttrekkingen ter waarde van het saldo van schadelasten en regres en de jaarlijkse resultaatbestemming – dat wil zeggen het saldo van het (positieve of negatieve) financiële resultaat en de dotatie aan de algemene reserve. Per einde 2010 bedraagt het waarborgdepot € 18.195.133. Tegelijkertijd is er een Algemene Reserve opgebouwd ad € 3.644.071. Hier wordt er van uitgegaan dat de grootte van het Waarborgdepot ultimo 2010 het bedrag is dat de staat als garantie ter beschikking stelt en daarmee tevens de basis voor het rendement op beleggingen. Uiteindelijk is het jaarlijkse resultaat leidend voor de ontwikkeling van het Waarborgdepot en de Algemene Reserve. Omdat het resultaat reeds tot uiting komt als een separate kasstroom (het saldo van kosten en opbrengsten), wordt in het berekenen van het rendement niet uitgegaan van de opgebouwde Algemene Reserve.

Uitstaande borgstellingen

Op dit moment kan het Waarborgfonds niet voldoen aan de vraag naar borgstellingen: het waarborgdepot geeft een maximale omvang van uitstaande borgstellingen, op basis van de hefboomfactor van drie zoals overeengekomen met de banken, en in de loop der tijd is de vraag naar borgstellingen gegroeid richting deze maximale capaciteit. Het benuttingspercentage in 2010 bedraagt 93 % inclusief toegezegde borgstellingen en 67 % exclusief toegezegde borgstellingen. Er wordt vanuit gegaan dat een maximum van 100 % exclusief toezeggingen nooit wordt gehaald doordat in de loop van een jaar borgstellingen vrijvallen waardoor ruimte ontstaat voor borgstellingen die niet allemaal gerealiseerd zullen worden. Als bovengrens wordt een benuttingspercentage van 70 % exclusief toegezegde borgstellingen gehanteerd. Het benuttingspercentage is de laatste jaren sterk gestegen, wat voor een belangrijk deel aan de crisis kan worden toegewezen en, in mindere mate, aan een grotere bekendheid van het Waarborgfonds onder banken. Hierdoor is de aanwas de laatste jaren fors groter geweest dan de aflossingen en zijn de verstrekte borgstellingen op jaarbasis ten opzichte van 2006 verviervoudigd. Voor 2011 mag verwacht worden dat dit percentage gehandhaafd blijft.¹⁰⁴ Het is wel de vraag in hoeverre dit het geval zal zijn bij een verhoging van de waarborgcapaciteit, door een verhoging van het waarborgdepot of de hefboom. In de alternatieve scenario's waar dit het geval is, wordt uitgegaan van een ondergrens voor het benuttingspercentage gelijk aan het gemiddelde in de periode 2006-2010 (55 %).

¹⁰³ Ten tijde van het maken van de berekeningen van de opbrengsten en kosten was het Jaarverslag 2010 van het Waarborgfonds Kinderopvang nog niet definitief en zijn voorlopige cijfers gebruikt. Dit heeft geen significante effecten op de resultaten van de MKBA.

¹⁰⁴ Inderdaad geven tussentijdse cijfers van het Waarborgfonds voor de benutting in 2011 gelijksoortige resultaten.

Tabel C.1 Aanname voor uitstaande bedrag aan borgstellingen

Variabele	Ondergrens	Bovengrens
Waarborgdepot	18.195.133	18.195.133
Hefboom	3	3
Benuttingspercentage (excl. toezeggingen)	70%	70%
Uitstaande Borgstellingen	38.209.779	38.209.779

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Jaarverslagen Waarborgfonds.

Verdeling opbrengsten en kosten over borgen en informatievoorziening

Sommige opbrengsten- en kostenvariabelen hebben betrekking op beide hoofdactiviteiten van het Waarborgfonds. De verdeling van deze variabelen over borgen en informatievoorziening vindt plaats op basis van de aannames in Tabel C.2.

Tabel C.2 Aanname voor verdeling opbrengsten en kosten over borgen en informatieverstrekking

	Aandeel borgen	Aandeel informatie	Achtergrond
Beleggingsopbrengsten	100%		Volledig toerekenbaar aan borgen
Dienstverlening	100%		Volledig toerekenbaar aan borgen
Overige baten	45%	55%	Berekening Waarborgfonds
Schadelasten	100%		Volledig toerekenbaar aan borgen
Personeelskosten	45%	55%	Berekening Waarborgfonds
Raad van Toezicht	45%	55%	Berekening Waarborgfonds
Commissie Borgstelling en garanties	100%		Volledig toerekenbaar aan borgen
Beleggingscommissie	100%		Volledig toerekenbaar aan borgen
Algemene kosten	45%	55%	Berekening Waarborgfonds
Activiteitenkosten (excl. sectorondersteuning)	45%	55%	Berekening Waarborgfonds
Sectorondersteuning		100%	Volledig toerekenbaar aan informatieverstrekking

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Jaarverslagen Waarborgfonds en berekeningen Waarborgfonds.

De verdeling van een aantal variabelen is gebaseerd op een berekening door het Waarborgfonds zelf. Hierbij zijn de directe kosten op basis van het interne urenoverzicht in 2010 verdeeld over de twee hoofdactiviteiten en is aangenomen dat dit een correcte afspiegeling van de gezochte verdeling is.

Verdeling opbrengsten en kosten over borgstellingen en overgangsfaciliteiten

Sommige opbrengsten- en kostenvariabelen hebben betrekking op borgstellingen en op overgangsfaciliteiten. Zo zullen de personeelskosten deels betrekking hebben op werk dat moet gebeuren om de borgstellingen te begeleiden en deels om de overgangsfaciliteiten te begeleiden. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de exacte verdeling van de opbrengsten en kosten over deze typen faciliteiten. Omdat de scope van de onderhavige MKBA zich beperkt tot borgstellingen, moet het aandeel van beide in de betreffende baten- en lastenvariabelen worden geschat. Aangenomen wordt dat deze variabelen verdeeld kunnen worden naar rato van het aandeel uitstaande bedragen van beide categorieën.

Tabel C.3 Historische ontwikkeling aandeel borgstellingen in uitstaande borgen

	31-12-2010	31-12-2009	31-12-2008	31-12-2007	31-12-2006
Uitstaande borgstellingen	36.832.000	30.050.000	20.630.000	21.000.000	22.925.000
Uitstaande overgangsfaciliteiten	31.000	584.000	994.000	8.182.000	32.882.000
Aandeel borgstellingen	99,9%	98,1%	95,4%	72,0%	41,1%

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Jaarverslagen Waarborgfonds.

De aandelen op jaarbasis worden gebruikt om de betreffende baten- en lastenvariabelen in ieder jaar toe te wijzen aan borgstellingen en overgangsfaciliteiten.

Bijlage D Berekening marktpotentieel

In het rapport wordt de potentiële vraag naar borgstellingen van het Waarborgfonds Kinderopvang weergegeven voor 2011 en voor de periode 2012-2021. In deze bijlage worden de achterliggende berekeningen en aannames toegelicht.

De totale vraag aan het einde van elk jaar wordt berekend door de uitstaande borgstellingen aan het einde van het jaar daarvoor te nemen en hier de groei in de vraag naar borgstellingen gedurende het jaar bij op te tellen en de aflossingen op bestaande borgstellingen gedurende het jaar van af te trekken.

Groei in vraag naar borgstellingen

De groei in de vraag naar borgstellingen wordt berekend op basis van de volgende formule:

Groei vraag naar borgstellingen = aantal nieuwe en vervangen kindplaatsen * investering per kindplaats * aandeel van investeringen dat (mede) met vreemd vermogen wordt gefinancierd * aandeel van vreemd vermogen in desbetreffende investeringen * marktaandeel Waarborgfonds Kinderopvang * aandeel borg per krediet.

Hieronder worden de aannames per variabele toegelicht.

Nieuwe en vervangen kindplaatsen¹⁰⁵

De ontwikkeling van het aantal kindplaatsen is gebaseerd op Regioplan (2010), dat cijfers van OCW uit 2009 gebruikt om de ontwikkeling in de periode 2010-2020 te schatten. In de cijfers wordt uitgegaan van een groei van 10,5 % in 2010 en van 9,4 % in 2011.¹⁰⁶ Daarna treedt marktverzadiging op en volgt een scherpe daling in 2012 naar ruim 3 %, en neemt de groei gestaag verder af tot 2 % in 2020. Het is aannemelijk dat de extra (en toenemende) bezuinigingen op de kinderopvang vanaf 2011¹⁰⁷, die leiden tot een hogere ouderbijdrage, de groei in 2011 en daaropvolgende jaren zal afremmen ten opzichte van ramingen van Regioplan. Anderzijds zal de verzadiging in de markt daardoor mogelijk later plaatsvinden, waardoor de afvlakking minder stringent zal zijn. Een gedetailleerde analyse van de verwachte ontwikkeling in het aantal kindplaatsen valt niet binnen de scope van dit onderzoek. De gevoeligheden zijn ingecalculeerd door het aannemen van een onder- en bovengrens per jaar (Tabel D.1).

¹⁰⁵ Het opstarten van een kinderopvanginstelling vraagt om investeringen in huisvesting en alle zaken die nodig zijn om een KO te exploiteren. Bij latere capaciteitsuitbreiding kan mogelijk worden volstaan met bijvoorbeeld meubels terwijl bij grote uitbreidingen ook in additionele huisvesting moet worden geïnvesteerd. Ook bij vervangingsinvesteringen is er een pallet aan mogelijkheden. Hoewel er niet altijd een directe link hoeft te zijn met aantal kindplaatsen, denk aan het uitbreiden met of het vervangen van een speelhoek, wordt er bij de berekeningen vanuit gegaan dat investeringen kunnen worden uitgedrukt in kindplaatsen.

¹⁰⁶ In werkelijkheid geven de realisaties halverwege 2010 reeds een groei aan van rond de 11% (Berden en Kok, 2011).

¹⁰⁷ TK 31322, nr. 113, 22 november 2010.

Tabel D.1 Aannames netto groei aantal kindplaatsen

Tijdvak	Regioplan (2010)	Aanname rapport	
		Ondergrens	Bovengrens
2010	10,5%	8%	12%
2011	9,4%	5%	10%
2012	3,4%	2%	4%
2013-2020	2,3%	1%	3%

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Regioplan (2010).

Uitgaande van het aantal kindplaatsen in 2009 van 339.000 leiden de groeipercentages tot een onder- en bovengrens voor de stijging van het aantal kindplaatsen per jaar.¹⁰⁸

De netto stijging van het aantal kindplaatsen is de resultante van het aantal nieuwe kindplaatsen en het aantal vervallen kindplaatsen als gevolg van faillissementen. In 2007 was er 1 faillissement op een totaal van 1.568 instellingen, in 2008 2 op 2.354, in 2009 5 op 2.650 (Waarborgfonds, Sectorrapporten 2008-2010).¹⁰⁹ Het aantal organisaties dat failliet gaat, is dus beperkt tot enkele tienden van een procent per jaar. In termen van kindplaatsen kan dit een groter of kleiner aandeel betreffen, hier zijn geen cijfers over. Hier wordt ervan uitgegaan dat minimaal 0,1 % en maximaal 0,5 % van de kindplaatsen per jaar onderhevig is aan een faillissement.

De frequentie van vervangingsinvesteringen hangt af van de economische levensduur van de activa waarin wordt geïnvesteerd. Er zijn geen cijfers beschikbaar om de gemiddelde vervangingstermijn in de kinderopvang te bepalen. Om een inschatting te maken, kan gekeken worden naar de gemiddelde kredietperiode. Het Waarborgfonds hanteert een looptijd voor hypotheek van 20-25 jaar en voor inventaris van ongeveer 10 jaar. De gemiddelde looptijd van een lening door het Waarborgfonds is 12 jaar. Mogelijk is de werkelijke economische levensduur langer. Anderzijds wordt verwacht dat kinderopvang steeds vaker in multifunctionele gebouwen zal worden ondergebracht – en de kinderopvang onderdelen hiervan zal huren (Regioplan, 2010). Hierdoor zullen vervangingsinvesteringen steeds minder betrekking hebben op gebouwen en meer op meubilair e.d., wat een neerwaarts effect op de gemiddelde vervangingstermijn heeft. Hier wordt voor de lange termijn uitgegaan van een gemiddelde vervangingstermijn van minimaal 10 en maximaal 14 jaar. Dit vertaalt zich concreet naar jaarlijkse vervangingsinvesteringen van minimaal 7 % en maximaal 10 % van het aantal kindplaatsen. Ongeveer de helft van het huidige aantal kindplaatsen is echter tot stand gekomen sinds 2003. Dit betekent dat het voor een groot deel van de huidige kindplaatsen niet voor de hand ligt dat deze de komende jaren vervangen worden. Als er voor 2003 sprake zou zijn geweest van een *steady-state*, zou de ondergrens tot 2017 ongeveer 3,5 % bedragen. Hoewel er ook voor 2003 sprake was van groei, wat wijst op een lagere ondergrens, was deze minder sterk dan na 2003 (Berden en Kok, 2011). Tegelijkertijd geeft de sector zelf juist aan dat er op korte termijn veel vervangingen zullen plaatsvinden.¹¹⁰ Hier wordt ervan uitgegaan dat de ondergrens langzaam (in stappen van 0,5 %-punt per jaar) toegroeit naar 7 % in 2017.

¹⁰⁸ Het aantal kindplaatsen in 2009 is gebaseerd op het 'aantal kinderen' uit Berden en Kok (2011) en de ratio's voor aantal kinderen per kindplaats uit Regioplan (2010).

¹⁰⁹ Ook instellingen die alleen gastouderopvang aanbieden zijn in deze cijfers opgenomen.

¹¹⁰ Regioplan (2010) concludeert dit op basis van interviews met banken en het Waarborgfonds Kinderopvang.

Tabel D.2 Aannames faillissementen en vervangingsinvesteringen (per jaar als % aantal kindplaatsen)

Variabele	Tijdvak	Ondergrens	Bovengrens
Faillissement	2011-2021	0,1%	0,5%
Vervanging	2011	4%	10%
	2012-2021	Toenemend met 0,5 %-punt per jaar tot 7% in 2017, daarna 7% per jaar	10%

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Waarborgfonds Kinderopvang (Sectorrapport 2008-2010) en interne cijfers Waarborgfonds Kinderopvang over gemiddelde looptijd kredieten.

Investering per kindplaats

Het Waarborgfonds verschaft in haar jaarverslagen informatie om het investeringsbedrag per kindplaats te berekenen voor de investeringen die samenhangen met de borgen die zij verstrekt. Dit betreft een gemiddelde voor zowel capaciteit als vervangingsinvesteringen. Omdat de cijfers van het Waarborgfonds alleen betrekking hebben op geborgde instellingen en op investeringen waar in ieder geval mede gebruik is gemaakt van vreemd vermogen, is tevens gezocht naar andere bronnen. Regioplan (2010) verschaft relevante cijfers over 2007-2008 op basis van een enquête. De cijfers hebben alleen betrekking op capaciteitsuitbreiding. Hieruit blijkt dat, indien ook investeringen worden meegenomen die alleen met eigen vermogen worden gefinancierd, het investeringsbedrag lager is.¹¹¹ Op basis van de cijfers in de tabel wordt uitgegaan van een minimum bedrag voor investering per kindplaats van € 3.000 en een maximum van € 6.000.

Tabel D.3 Inschattingen externe bronnen i.v.m. investering per kindplaats

Bron	Periode	Investering per kindplaats (in €)	Scope
Jaarverslag Waarborgfonds 2008	2008	9.298	Capaciteit&vervanging
Jaarverslag Waarborgfonds 2009	2009	4.783	Capaciteit&vervanging
Jaarverslag Waarborgfonds 2010	2010	4.702	Capaciteit&vervanging
Jaarverslag Waarborgfonds 2008	1998-2008	6.487	Capaciteit&vervanging
Jaarverslag Waarborgfonds 2009	1998-2009	6.110	Capaciteit&vervanging
Jaarverslag Waarborgfonds 2010	1998-2010	5.842	Capaciteit&vervanging
Regioplan, 2010 [*]	2007-2008	2.618	Capaciteit
Regioplan, 2010	2007-2008	4.895	Capaciteit

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Waarborgfonds (Jaarverslagen) en Regioplan (2010); ^{*}Cijfers hebben betrekking op investeringen die met EV, VV of EV&VV zijn gefinancierd. Voor alle andere cijfers geldt dat zij betrekking hebben op investeringen waarbij in ieder geval ook VV is gebruikt.

Aandeel vreemd vermogen

Voor het Waarborgfonds Kinderopvang zijn de investeringen van belang waarbij ook vreemd vermogen wordt gebruikt. Volgens Regioplan (2010) geldt dit voor 34 % van de capaciteitsuitbreidingen in de periode 2007-2008. In 2010 verwachten ondernemers volgens dezelfde enquête een groter percentage van de investeringen mede met vreemd vermogen te financieren, namelijk 52 %. De genoemde percentages worden hier gebruikt als minimum respectievelijk maximum.

¹¹¹ Dit ligt ook voor de hand: kleinere investeringen kunnen makkelijker door de organisatie zelf gedragen worden.

Als vreemd vermogen wordt gebruikt om een investering te financieren, wordt over het algemeen niet het gehele bedrag geleend. Een deel zal dan nog steeds worden gefinancierd met eigen vermogen. Volgens Regioplan (2010) wordt 71 % van de investeringen waarin naast eigen vermogen ook vreemd vermogen wordt gebruikt daadwerkelijk gefinancierd met vreemd vermogen. Uit de jaarverslagen van het Waarborgfonds Kinderopvang blijkt een hoger percentage vreemd vermogen over de periode 1998-2010: ongeveer 80 %. Deze percentages worden hier als onder- respectievelijk bovengrens gehanteerd.

Tabel D.4 Aannames aandeel vreemd vermogen

	Ondergrens	Bovengrens
Investeringen die mede met vreemd vermogen wordt gefinancierd	34%	52%
Aandeel vreemd vermogen van desbetreffende investeringen	71%	80%

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Waarborgfonds Kinderopvang (Jaarverslagen) en Regioplan (2010).

Aandeel borgstellingen Waarborgfonds Kinderopvang

Niet alle organisaties die investeringen met vreemd vermogen financieren, zullen gebruik willen maken van een borg van het Waarborgfonds Kinderopvang. Dit zal niet voor alle kredieten nodig zijn en/of niet alle accountmanagers van banken zullen op de hoogte zijn van het Waarborgfonds.¹¹² Er zijn geen cijfers over het aandeel van het Waarborgfonds. Als indicatie kan gekeken worden naar het totaal aantal kindplaatsen dat gerelateerd is aan borgstellingen. Over de periode 1998-2010 bedraagt dit ruim 44.000. Ten opzichte van het totaal aantal bestaande kindplaatsen in 2010, voor zover mede gefinancierd met vreemd vermogen, geeft dit een aandeel van ongeveer 25 % tot 35 %, in 2009 lag dit iets lager. Dit moet als een zeer ruwe indicatie worden opgevat, alleen al omdat het bestaand aantal kindplaatsen geen vervangings- en faillissementsinvesteringen weergeeft – wat tot een lager aandeel zou leiden. Anderzijds mag verwacht worden dat de grotere bekendheid van banken en instellingen met het Waarborgfonds gecombineerd met de veranderde risicoperceptie bij banken, die over het algemeen risico-averser zijn geworden, zal leiden tot een stijgende benutting van het marktpotentieel. Hier wordt uitgegaan van een ruwe indicatie voor het marktaandeel van minimaal 15 % en maximaal 40 %.

De aldus resulterende kredieten zullen niet 1-op-1 leiden tot borgstellingen. Over het algemeen wordt een borg verstrekt ter grootte van een deel van het krediet. In de periode 1998-2010 lag dit op ongeveer 50 %, terwijl dit in de periode 1998-2008 nog onder de 45 % lag (Waarborgfonds Kinderopvang, Jaarverslagen). De laatste jaren ligt dit percentage structureel boven de 50 %, tot bijna 65 % in 2010. Hier wordt uitgegaan van een ondergrens van 45 % en een bovengrens van 65 %.

¹¹² Het is veelal de bank die het voortouw voor een borgstelling via het Waarborgfonds Kinderopvang neemt.

Tabel D.5 Aannames aandeel borgstellingen Waarborgfonds Kinderopvang

	Ondergrens	Bovengrens
Benutting marktpotentieel door Waarborgfonds Kinderopvang	15%	40%
Aandeel borg per krediet	45%	65%

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op Waarborgfonds Kinderopvang (Jaarverslagen).

Bestaande borgstellingen en aflossingen

Bij de groei in de vraag in ieder jaar, moeten de resterende borgstellingen uit eerdere jaren worden opgeteld om tot de totale vraag te komen. Het uitgangspunt voor de bestaande borgstellingen is de stand per einde 2010 (Waarborgfonds Kinderopvang, Jaarverslag 2010). Aangenomen wordt dat de borgstellingen elk jaar groeien zoals hierboven beschreven. Vervolgens wordt op uitstaande borgstellingen afgelost in lijn met de gemiddelde looptijd van de gerelateerde kredieten. De gemiddelde looptijd van een lening door het Waarborgfonds is 12 jaar, waarbij leningen normaliter lineair worden afgelost. Hier wordt aangenomen dat borgstellingen in minimaal 10 en maximaal 14 jaar lineair aflopen.

Groei voor de toekomst - marktpotentieel 2012-2021

Tot nu toe is bij het inschatten van de maximaal benodigde borgcapaciteit uitgegaan van de situatie in 2011. Zo lang de markt groeit, is het mogelijk dat het Waarborgfonds Kinderopvang jaarlijks een grotere capaciteit nodig zal hebben om aan de marktvraag te kunnen voldoen. Om hier een beeld van te vormen, wordt gekeken naar de verwachte marktontwikkeling gedurende de periode 2012-2021.

Net als bij de berekening voor 2011 wordt de maximale groei van het Waarborgfonds in de periode 2012-2021 begrensd door de potentiële vraag naar borgstellingen uit de markt. De bovengrens voor de groei in uitstaande borgstellingen wordt daarbij bepaald door de jaarlijkse investeringen door de kinderopvangsector. Deze zijn gelijk aan de groei (het netto resultaat van capaciteitsuitbreiding en faillissementen) en de vervangingsinvesteringen. De groei in de vraag naar borgstellingen in een bepaald jaar kan dan als volgt worden berekend:

Groei vraag naar borgstellingen = aantal nieuwe en vervangen kindplaatsen * investering per kindplaats * aandeel van investeringen dat (mede) met vreemd vermogen wordt gefinancierd * aandeel van vreemd vermogen in desbetreffende investeringen * marktaandeel Waarborgfonds Kinderopvang * aandeel borg per krediet.¹¹³

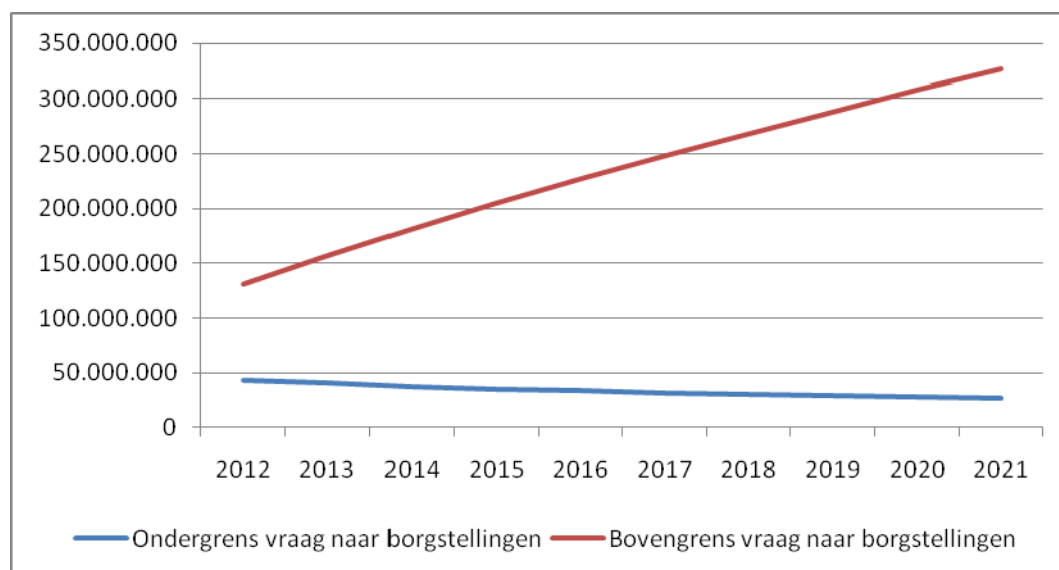
De markt voor kinderopvang heeft de laatste twee decennia een stormachtige ontwikkeling gekend. Het Waarborgfonds heeft hier in steeds sterkere mate gebruik van kunnen maken, waarbij met name de laatste jaren een grote groei in de omvang van geborgde kredieten is gerealiseerd. De crisis maar ook de groeiende bekendheid van instellingen en banken met het Waarborgfonds hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld. Algemeen wordt aangenomen dat de groei in de kinderopvang op korte termijn zal stabiliseren, in eerste instantie voor kdv maar daarna ook voor bso. Volgens Regioplan (2010) stabiliseert de groei van het aantal kindplaatsen (kdv en bso samen) vanaf 2012 op ongeveer 2 % tot 3 % per jaar. Op basis hiervan kan de

¹¹³ Korter geformuleerd: groei borgstellingen = waarde investeringen * aandeel vreemd vermogen * aandeel WBF-borgstellingen.

jaarlijks verwachte groei in de vraag naar borgstellingen door het Waarborgfonds worden ingeschat. Bij de groei in ieder jaar moet vervolgens het resterende bedrag aan uitstaande borgstellingen uit voorgaande jaren worden opgeteld, waarbij rekening moet worden gehouden met de jaarlijkse aflossingen.

In het pessimistische scenario ('ondergrens') is de jaarlijkse extra vraag naar borgstellingen uit hoofde van investeringen lager dan de aflossingen op borgstellingen uit voorgaande jaren en dalen de uitstaande borgstellingen in de periode 2012-2021. In het optimistische scenario ('bovengrens') is dit beeld omgedraaid. Dit wordt weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur D.1 Ontwikkeling minimum en maximum vraag naar borgstellingen 2012-2021



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

De berekende bovengrens kan gezien worden als een indicatie voor een maximum aan borgstellingen waarmee het Waarborgfonds de komende 10 jaar vooruit kan. Zoals uit de figuur blijkt, zal het maximum gedurende het grootste deel van de periode niet volledig benut worden; in het optimistische scenario wordt het maximum aan het einde van de periode bereikt, in het pessimistische scenario aan het begin van de periode.

Onderstaande tabel geeft de resultaten weer voor de benodigde borgcapaciteit en daaraan gerelateerde hefboomfactor en waarborgdepot alsmede de gerelateerde kindplaatsen, waarbij de ondergrens gelijk is aan de laagste waarde over de periode en de bovengrens aan de hoogste waarde.

Tabel D.6 Inschatting marktpotentieel 2012-2021 en impact voor Waarborgfonds Kinderopvang

<i>bedragen in dzt €</i>	Ondergrens	Bovengrens
Totale vraag naar borgstellingen*	43.721	326.174
Bijbehorende benodigde borgcapaciteit**	62.458	465.963
Benodigde hefboomfactor***	3,4	25,6
Benodigd waarborgdepot****	20.819.334	155.320.886
Aan Waarborgfonds Kinderopvang gerelateerde kindplaatsen*****	1.774	15.853

Bron: SEO Economisch Onderzoek; *inclusief reeds verstrekte borgstellingen; **bij een benuttingspercentage van 70 %; *** bij gelijkblijvend waarborgdepot; **** bij gelijkblijvende hefboomfactor; ***** de borgstellingen voor investeringen in termen van aantal kindplaatsen die mede met vreemd vermogen wordt gefinancierd.

Bijlage E Kosten en baten naar actoren

In deze bijlage wordt getoond bij welke actoren de kosten en baten van de verschillende alternatieven terecht komen: het Waarborgfonds, banken, aanbieders van kinderopvang, ouders, kinderen en de overige maatschappij. Daarbij blijkt dat diverse kosten en baten worden doorgegeven naar andere actoren. Zo komen de lagere financieringskosten in eerste instantie terecht bij kinderopvanginstellingen, maar worden zij uiteindelijk doorgegeven naar de ouders in de vorm van lagere prijzen. De redenen waarom deze ‘doorgeeffecten’ optreden, worden toegelicht in de tekst van dit rapport.

Tabel E.1 Kosten en baten alternatief 1: Het Waarborgfonds

	Waarborgfonds		Banken		Aanbieders		Ouders		Kind		Overige maatschappij		Totaal	
	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens
Baten Waarborgfonds zelf	0,9	0,9											0,9	0,9
Baten voor banken			+PMa	+PMb									+PMa	+PMb
Financieringskosten omlaag					0,0	0,4							0,0	0,4
Prijs opvang omlaag (a.g.v. lagere financieringskosten)					0,0	-0,4	0,0	0,4					0,0	0,0
Kwaliteit en professionaliteit van sector omhoog					0,1	1,6			0,1	1,6			0,2	3,3
Prijs opvang omlaag (a.g.v. verbeterde professionaliteit)					-0,1	-1,6	0,1	1,6					0,0	0,0
Arbeidsparticipatie omhoog							4,2	56,7			1,0	13,2	5,2	69,9
Lagere uitkeringslasten							-0,2	-4,0			0,2	4,0	0,0	0,0
Ontwikkeling van kinderen									0,0	+PMc	0,0	+PMd	0,0	+PMc+PMd
Aantal geboortes omhoog									0,0	+PMe			0,0	+PMe
Kosten Waarborgfonds zelf	-2,0	-1,7											-2,0	-1,7
Minder vrije tijd ouders							-2,9	-37,6					-2,9	-37,6
Opportunitetskosten waarborgkapitaal											-1,0	-0,5	-1,0	-0,5
Kosten belastingheffing											0,0	-4,0	0,0	-4,0
Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)											-7,5	-48,5	-7,5	-48,5
Wachlijsten korter							8,7	56,8					8,7	56,8
Totaal kosten en baten	-1,1	-0,9	+PMa	+PMb	0,0	0,0	10,0	74,0	0,1	1,6+PMc+PMe	-7,3	-35,8+PMd	1,7+PM	39,0+PM

Bron: SEO Economisch Onderzoek. PM, PMa, PMb, PMc, PMd en PMe in de tabel staan voor effecten die niet in geld konden worden uitgedrukt. Om onderscheid te maken tussen verschillende pro memorie posten is gebruikgemaakt van de toevoeging a t/m e. Zo geven de vermeldingen +PMa en +PMb respectievelijk de onder- en bovengrens weer van de baat die banken hebben als gevolg van het bestaan van het Waarborgfonds.

Tabel E.2 Kosten en baten alternatief 2: Het Waarborgfonds als kennisinstituut (zonder borging van leningen)

	Waarborgfonds		Banken		Aanbieders		Ouders		Kind		Overige maatschappij		Totaal	
	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens
Baten Waarborgfonds zelf	0,0	0,0											0,0	0,0
Baten voor banken			+PMa	+PMb									+PMa	+PMb
Financieringskosten omlaag					0,0	0,0							0,0	0,0
Prijs opvang omlaag (a.g.v. lagere financieringskosten)					0,0	0,0	0,0	0,0					0,0	0,0
Kwaliteit en professionaliteit van sector omhoog					0,1	1,6			0,1	1,6			0,2	3,3
Prijs opvang omlaag (a.g.v. verbeterde professionaliteit)					-0,1	-1,6	0,1	1,6					0,0	0,0
Arbeidsparticipatie omhoog							0,2	3,0			0,1	0,7	0,3	3,7
Lagere uitkeringslasten							0,0	-0,2			0,0	0,2	0,0	0,0
Ontwikkeling van kinderen									0,0	+PMc	0,0	+PMd	0,0	+PMc+PMd
Aantal geboortes omhoog									0,0	+PMe			0,0	+PMe
Kosten Waarborgfonds zelf	-1,0	-0,9											-1,0	-0,9
Minder vrije tijd ouders							-0,1	-2,0					-0,1	-2,0
Nettoresultaat Waarborgfonds zelf											-0,1	0,0	-1,0	0,0
Opportunitetskosten waarborgkapitaal											0,0	0,0	0,0	0,0
Kosten belastingheffing											0,0	-0,2	0,0	-0,2
Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)											-0,4	-2,4	-0,4	-2,4
Wachlijsten korter							0,4	2,8					0,4	2,8
Totaal kosten en baten	-1,0	-0,9	+PMa	+PMb	0,0	0,0	0,6	5,3	0,1	1,6+PMc+PMe	-1,3	-1,7+PMd	-1,7+PM	4,3+PM

Bron: SEO Economisch Onderzoek. PM, PMa, PMb, PMc, PMd en PMe in de tabel staan voor effecten die niet in geld konden worden uitgedrukt. Om onderscheid te maken tussen verschillende pro memorie posten is gebruikgemaakt van de toevoeging a t/m e. Zo geven de vermeldingen +PMa en +PMb respectievelijk de onder- en bovengrens weer van de baat die banken hebben als gevolg van het bestaan van het Waarborgfonds.

Tabel E.3 Kosten en baten alternatief 3: Het Waarborgfonds als borginstituut (zonder informatieverstrekking aan de sector)

	Waarborgfonds		Banken		Aanbieders		Ouders		Kind		Overige maatschappij		Totaal	
	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens
Baten Waarborgfonds zelf	0,8	0,9											0,8	0,9
Baten voor banken			+PMa	+PMb									+PMa	+PMb
Financieringskosten omlaag					0,0	0,4							0,0	0,4
Prijs opvang omlaag (a.g.v. lagere financieringskosten)					0,0	-0,4	0,0	0,4					0,0	0,0
Kwaliteit en professionaliteit van sector omhoog					0,1	1,6			0,1	1,6			0,2	3,3
Prijs opvang omlaag (a.g.v. verbeterde professionaliteit)					-0,1	-1,6	0,1	1,6					0,0	0,0
Arbeidsparticipatie omhoog							4,0	53,9			1,0	12,5	5,0	66,4
Lagere uitkeringslasten							-0,1	-3,8			0,1	3,8	0,0	0,0
Ontwikkeling van kinderen									0,0	+PMc	0,0	+PMd	0,0	+PMc+PMd
Aantal geboortes omhoog									0,0	+PMe			0,0	+PMe
Kosten Waarborgfonds zelf	-0,9	-0,8											-0,9	-0,8
Minder vrije tijd ouders							-2,7	-35,7					-2,7	-35,7
Opportunitetskosten waarborgkapitaal											-1,0	-0,5	-1,0	-0,5
Kosten belastingheffing											0,0	-3,8	0,0	-3,8
Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)											-7,1	-46,1	-7,1	-46,1
Wachlijsten korter							8,3	54,0					8,3	54,0
Totaal kosten en baten	-0,1	0,0	+PMa	+PMb	0,0	0,0	9,5	70,4	0,1	1,6+PMc+PMe	-7,0	-34,0+PMd	2,5+PM	38,1+PM

Bron: SEO Economisch Onderzoek. PM, PMa, PMb, PMc, PMd en PMe in de tabel staan voor effecten die niet in geld konden worden uitgedrukt. Om onderscheid te maken tussen verschillende pro memorie posten is gebruikgemaakt van de toevoeging a t/m e. Zo geven de vermeldingen +PMa en +PMb respectievelijk de onder- en bovengrens weer van de baat die banken hebben als gevolg van het bestaan van het Waarborgfonds.

Tabel E.4 Kosten en baten alternatief 4: Het Waarborgfonds met extra eigen vermogen van de overheid

	Waarborgfonds		Banken		Aanbieders		Ouders		Kind		Overige maatschappij		Totaal	
	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens
Baten Waarborgfonds zelf	1,9	2,0											1,9	2,0
Baten voor banken			+PMa	+PMb									+PMa	+PMb
Financieringskosten omlaag					0,1	1,0							0,1	1,0
Prijs opvang omlaag (a.g.v. lagere financieringskosten)					-0,1	-1,0	0,1	1,0					0,0	0,0
Kwaliteit en professionaliteit van sector omhoog					0,1	3,3			0,1	3,3			0,3	6,6
Prijs opvang omlaag (a.g.v. verbeterde professionaliteit)					-0,1	-3,3	0,1	3,3					0,0	0,0
Arbeidsparticipatie omhoog							7,8	113,9			1,9	26,5	9,7	140,4
Lagere uitkeringslasten							-0,3	-8,0			0,3	8,0	0,0	0,0
Ontwikkeling van kinderen									0,0	+PMc	0,0	+PMd	0,0	+PMc+PMd
Aantal geboortes omhoog									0,0	+PMe			0,0	+PMe
Kosten Waarborgfonds zelf	-3,0	-2,3											-3,0	-2,3
Minder vrije tijd ouders							-5,4	-75,4					-5,4	-75,4
Opportunitetskosten waarborgkapitaal											-2,4	-1,1	-2,4	-1,1
Kosten belastingheffing											0,0	-8,1	0,0	-8,1
Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)											-13,8	-97,4	-13,8	-97,4
Wachlijsten korter							16,2	114,0					16,2	114,0
Totaal kosten en baten	-1,1	-0,3	+PMa	+PMb	0,0	0,0	18,6	148,7	0,1	3,3+PMc+PMe	-14,0	-72,0+PMd	3,6+PM	79,8+PM

Bron: SEO Economisch Onderzoek. PM, PMa, PMb, PMc, PMd en PMe in de tabel staan voor effecten die niet in geld konden worden uitgedrukt. Om onderscheid te maken tussen verschillende pro memorie posten is gebruikgemaakt van de toevoeging a t/m e. Zo geven de vermeldingen +PMa en +PMb respectievelijk de onder- en bovengrens weer van de baat die banken hebben als gevolg van het bestaan van het Waarborgfonds.

Tabel E.5 Kosten en baten alternatief 5: Het Waarborgfonds met een achtervangconstructie via deelnemende kinderopvangorganisaties

	Waarborgfonds		Banken		Aanbieders		Ouders		Kind		Overige maatschappij		Totaal	
	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens
Baten Waarborgfonds zelf	0,9	1,1											0,9	1,1
Baten voor banken			+PMa	+PMb									+PMa	+PMb
Financieringskosten omlaag					0,0	0,4							0,0	0,4
Prijs opvang omlaag (a.g.v. lagere financieringskosten)					0,0	-0,4	0,0	0,4					0,0	0,0
Kwaliteit en professionaliteit van sector omhoog					0,1	3,3			0,1	3,3			0,2	6,6
Prijs opvang omlaag (a.g.v. verbeterde professionaliteit)					-0,1	-3,3	0,1	3,3					0,0	0,0
Arbeidsparticipatie omhoog							4,2	113,9			1,0	26,5	5,2	140,3
Lagere uitkeringslasten							-0,2	-8,0			0,2	8,0	0,0	0,0
Ontwikkeling van kinderen									0,0	+PMc	0,0	+PMd	0,0	+PMc+PMd
Aantal geboortes omhoog									0,0	+PMe			0,0	+PMe
Kosten Waarborgfonds zelf	-3,1	-1,7											-3,1	-1,7
Kosten aanbieders					-0,1	0,0							-0,1	0,0
Minder vrije tijd ouders							-2,9	-75,4					-2,9	-75,4
Opportunitetskosten waarborgkapitaal											-1,0	-0,5	-1,0	-0,5
Kosten belastingheffing											0,0	-7,9	0,0	-7,9
Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)											-7,5	-97,4	-7,5	-97,4
Wachtlijsten korter							8,7	114,0					8,7	114,0
Totaal kosten en baten	-2,3	-0,6	+PMa	+PMb	-0,1	0,0	10,0	148,2	0,1	3,3+PMc+PMe	-7,3	-71,3+PMd	0,4+PM	79,6+PM

Bron: SEO Economisch Onderzoek. PM, PMa, PMb, PMc, PMd en PMe in de tabel staan voor effecten die niet in geld konden worden uitgedrukt. Om onderscheid te maken tussen verschillende pro memorie posten is gebruikgemaakt van de toevoeging a t/m e. Zo geven de vermeldingen +PMa en +PMb respectievelijk de onder- en bovengrens weer van de baat die banken hebben als gevolg van het bestaan van het Waarborgfonds.

Tabel E.7a Kosten en baten alternatief 7a: Optimaliseren feestructuur en verhogen fees

	Waarborgfonds		Banken		Aanbieders		Ouders		Kind		Overige maatschappij		Totaal	
	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens
Baten Waarborgfonds zelf	1,1	1,2											1,1	1,2
Baten voor banken			+PMa	+PMb									+PMa	+PMb
Financieringskosten omlaag					-0,1	0,2							-0,1	0,2
Prijs opvang omlaag (a.g.v. lagere financieringskosten)					0,1	-0,2	-0,1	0,2					0,0	0,0
Kwaliteit en professionaliteit van sector omhoog					0,1	1,6			0,1	1,6			0,2	3,3
Prijs opvang omlaag (a.g.v. verbeterde professionaliteit)					-0,1	-1,6	0,1	1,6					0,0	0,0
Arbeidsparticipatie omhoog							4,2	56,7			1,0	13,2	5,2	69,9
Lagere uitkeringslasten							-0,2	-4,0			0,2	4,0	0,0	0,0
Ontwikkeling van kinderen									0,0	+PMc	0,0	+PMd	0,0	+PMc+PMd
Aantal geboortes omhoog									0,0	+PMe			0,0	+PMe
Kosten Waarborgfonds zelf	-2,0	-1,7											-2,0	-1,7
Minder vrije tijd ouders							-2,9	-37,6					-2,9	-37,6
Opportunitetskosten waarborgkapitaal											-1,0	-0,5	-1,0	-0,5
Kosten belastingheffing											0,0	-4,0	0,0	-4,0
Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)											-7,5	-48,5	-7,5	-48,5
Wachtlijsten korter							8,7	56,8					8,7	56,8
Totaal kosten en baten	-0,9	-0,6	+PMa	+PMb	0,0	0,0	9,9	73,8	0,1	1,6+PMc+PMe	-7,3	-35,8+PMd	1,8+PM	39,1+PM

Bron: SEO Economisch Onderzoek. PM, PMa, PMb, PMc, PMd en PMe in de tabel staan voor effecten die niet in geld konden worden uitgedrukt. Om onderscheid te maken tussen verschillende pro memorie posten is gebruikgemaakt van de toevoeging a t/m e. Zo geven de vermeldingen +PMa en +PMb respectievelijk de onder- en bovengrens weer van de baat die banken hebben als gevolg van het bestaan van het Waarborgfonds.

Tabel E.7c Kosten en baten alternatief 7c: Focus op hoog risico

	Waarborgfonds		Banken		Aanbieders		Ouders		Kind		Overige maatschappij		Totaal	
	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens	Onder-grens	Boven-grens
Baten Waarborgfonds zelf	0,8	0,9											0,8	0,9
Baten voor banken			+PMa	+PMb									+PMa	+PMb
Financieringskosten omlaag					0,1	0,4							0,1	0,4
Prijs opvang omlaag (a.g.v. lagere financieringskosten)					-0,1	-0,4	0,1	0,4					0,0	0,0
Kwaliteit en professionaliteit van sector omhoog					0,1	1,6			0,1	1,6			0,1	3,1
Prijs opvang omlaag (a.g.v. verbeterde professionaliteit)					-0,1	-1,6	0,1	1,6					0,0	0,0
Arbeidsparticipatie omhoog							3,6	53,9			0,9	12,5	4,4	66,4
Lagere uitkeringslasten							-0,1	-3,8			0,1	3,8	0,0	0,0
Ontwikkeling van kinderen									0,0	+PMc	0,0	+PMd	0,0	+PMc+PMd
Aantal geboortes omhoog									0,0	+PMe			0,0	+PMe
Kosten Waarborgfonds zelf	-1,9	-1,7											-1,9	-1,7
Minder vrije tijd ouders							-2,5	-35,7					-2,5	-35,7
Opportunitetskosten waarborgkapitaal											-1,0	-0,5	-1,0	-0,5
Kosten belastingheffing											0,0	-3,8	0,0	-3,8
Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)											-6,3	-46,1	-6,3	-46,1
Wachttijsten korter							7,4	54,0					7,4	54,0
Totaal kosten en baten	-1,1	-0,8	+PMa	+PMb	0,0	0,0	8,6	70,3	0,1	1,6+PMc+PMe	-6,3	-34,0+PMd	1,1+PM	37,1+PM

Bron: SEO Economisch Onderzoek. PM, PMa, PMb, PMc, PMd en PMe in de tabel staan voor effecten die niet in geld konden worden uitgedrukt. Om onderscheid te maken tussen verschillende pro memorie posten is gebruikgemaakt van de toevoeging a t/m e. Zo geven de vermeldingen +PMa en +PMb respectievelijk de onder- en bovengrens weer van de baat die banken hebben als gevolg van het bestaan van het Waarborgfonds.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl